

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/67374>

Please be advised that this information was generated on 2018-07-08 and may be subject to change.



Pro Facto

JURIDISCH EN BESTUURSKUNDIG ONDERZOEK EN ADVIES

Evaluatie Wet kosten bestuurlijke voorprocedures

Eindrapport

Groningen, december 2004

Rijksuniversiteit Groningen
Vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde
Pro Facto BV

The logo of the University of Groningen (RuG) is displayed within a black rectangular box. The letters 'RuG' are rendered in a white, serif typeface.

© 2004 WODC

Auteursrechten voorbehouden

Voorwoord

1. Inleiding

- 1.1 Aanleiding
- 1.2 De Wet kosten bestuurlijke voorprocedures
- 1.3 Doelstellingen regeling
- 1.4 Vraagstelling

2. Opzet empirisch onderzoek

- 2.1 Inleiding
- 2.2 Telefonische enquêtes onder bestuursorganen
- 2.3 Dossieronderzoek bij bestuursorganen
- 2.4 Diepte-interviews met ambtenaren
- 2.5 Jurisprudentieanalyse en interviews met rechters
- 2.6 Diepte-interviews met rechtshulpverleners

3. De verzoeken om kostenvergoeding

- 3.1 Inleiding
- 3.2 Het aantal verzoeken
 - 3.2.1 Het aantal bezwaarschriften*
 - 3.2.2 Het aantal verzoeken om kostenvergoeding*
- 3.3 Wie doen een verzoek?
- 3.4 Op welk moment doet men een verzoek?
- 3.5 Conclusie

4. De beslissingen van bestuursorganen

- 4.1 Inleiding
- 4.2 Bekendheid en Informatieverstrekking
- 4.3 Het aantal toekenningen
- 4.4 De rol van de bezwaarschriftencommissie

- 4.5 Hantering criterium ‘aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid’
- 4.6 Hantering puntenstelsel
- 4.7 Hantering weegfactoren
- 4.8 Kostenposten
- 4.9 De hoogte van het toegekende bedrag
- 4.10 Conclusie

5. Rechtshulpverleners

- 5.1 Inleiding
- 5.2 Verzoek en beslissing
- 5.3 Hoogte van de vergoeding
- 5.4 Vergoeding in geval van een toevoeging
- 5.5 Neveneffecten
- 5.6 Conclusie

6. Jurisprudentie-analyse

- 6.1 Inleiding
- 6.2 Het criterium voor kostenvergoeding
 - 6.2.1 *Herroeping primair besluit*
 - 6.2.2 *Verwijtbaarheid*
 - 6.2.3 *Onrechtmatigheid*
- 6.3 De hoogte van de kosten en het Besluit proceskosten bestuursrecht
- 6.4 Moment van beslissen over kostenvergoeding
- 6.5 Overige relevante jurisprudentie
 - 6.5.1 *Overgangsrecht*
 - 6.5.2 *Procesbelang*
- 6.6 Conclusie

7. Neveneffecten van de Wet

- 7.1 Inleiding
- 7.2 Aanzuigende werking
- 7.3 Administratieve lasten

- 7.3.1 Bestuursorganen*
- 7.3.2 Rechtshulpverleners*
- 7.3.3 Rechters*

7.4 Ontwikkgedrag door bestuursorganen

7.5 Juridisering

7.6 Conclusie

8. Samenvattende slotbeschouwing

8.1 Inleiding

8.2 Aantal verzoeken en de genomen beslissingen

8.3 Doelbereiking

8.3.1 Criteria: de doelstellingen

8.3.2 Verbrokkeling van rechtsmacht

8.3.3 Het criterium voor kostenvergoeding

8.3.4 Het puntenstelsel en de wegingsfactor

8.3.5 Neveneffecten

8.4 Aanbevelingen

Bijlage 1 Wetteksten

Bijlage 2 Lijst met respondenten

Bijlage 3 Vragenlijst telefonische interviews

Voorwoord

In dit onderzoeksverslag staat de Wet kosten bestuurlijke voorprocedures centraal. De regeling, die op 12 maart 2002 in werking is getreden, wordt al kort daarna geëvalueerd op basis van een toezegging van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Eerste Kamer. Juist omdat de regeling nog maar zo kort in werking is, valt niet geheel uit te sluiten dat het beeld van de werking van de regeling, dat in dit verslag wordt geschetst, over een aantal jaren zal zijn gewijzigd.

Dit onderzoek is uitgevoerd door een samenwerkingsverband van de vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen en onderzoeks- en adviesbureau Pro Facto BV.

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie, bestaande uit:

- mr. B.J. van Etteken (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State), voorzitter
- mr. C.H. Bangma (ministerie van Justitie)
- mw. mr. M. Geertsema (VNG)
- mr. H.F.H. Peters (Raad voor de Rechtsbijstand Den Bosch)
- mw. mr. W.M.C.J. Rutten (Raad voor de rechtspraak)
- mw. mr. Y. Visser (WODC/EWB)

De onderzoeksgroep bestond uit dr. H.B. Winter (projectleider), dr. P.O. de Jong (onderzoeker) en R. van Dijk (onderzoeksassistent).

Prof. dr. M. Herweijer en mr. dr. A.T. Marseille fungeerden als wetenschappelijk adviseurs.

De respondenten bij de bestuursorganen en rechterlijke instanties en de rechtshulpverleners die mee hebben gewerkt aan het onderzoek willen we van harte bedanken voor hun bereidheid ons van informatie te voorzien.

1.1 Aanleiding

De heroverweging in een bezwaarprocedure in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) heeft een tweezijdig karakter. Enerzijds fungeert de bezwaarprocedure als laagdrempelige rechtsbeschermingsprocedure, terwijl zij anderzijds wordt gezien als het verlengde van de primaire besluitvorming door het bestuursorgaan. Ongeacht welke functie aan de bezwaarprocedure wordt toegekend, kan een bestuursorgaan uiteraard altijd fouten maken. De lichte, informele bezwaarprocedure stelt het bestuursorgaan in staat die fouten recht te zetten voordat beroep kan worden ingesteld bij de bestuursrechter.¹

De in de bestuurlijke voorprocedure gemaakte kosten, werden tot 12 maart 2002 slechts in uitzonderingsgevallen door de bestuursrechter vergoed. De wetgever van de Algemene wet bestuursrecht heeft destijds bewust geen regeling getroffen voor kosten die een belanghebbende maakt in verband met het maken van bezwaar of het instellen van administratief beroep. De wetgever was van mening dat het vergoeden van de kosten (vooral voor rechtsbijstand) zou indruisen tegen het beoogde informele karakter van de procedure. De hoogste bestuursrechters beaamden deze zienswijze in hun vaste jurisprudentie. Alleen in uitzonderlijke gevallen, bijvoorbeeld wanneer een bestuursorgaan ‘tegen beter weten in’ een on-

1. Algemene literatuur die is gebruikt: C.H. Bangma, L.J. Vogelaar, Handreiking bezwaarschriftprocedure Algemene wet bestuursrecht, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004; H.B. Winter, De Awb-bezwaarschriftprocedure. Een praktische handleiding, Deventer: Kluwer 2003.

rechtmatig besluit had genomen, konden de kosten van een voorprocedure voor vergoeding in aanmerking komen.²

Tegen het eind van de twintigste eeuw werd duidelijk dat belanghebbenden ook naar de burgerlijke rechter konden stappen om de in de voorprocedure gemaakte kosten vergoed te krijgen. De burgerlijke rechter kwam tot een voor belanghebbenden gunstiger oordeel. Volgens vaste jurisprudentie van de Hoge Raad is een overheidslichaam aansprakelijk voor eventuele schade die voortvloeit uit een onrechtmatig besluit.³ Wanneer de onrechtmatigheid van het primaire besluit vast was komen te staan, paste de burgerlijke rechter de ‘dubbele redelijkheidstoets’ toe. Dat hield in dat het gezien de aard en de complexiteit van de zaak redelijk moest zijn een rechtshulpverlener in te schakelen en het te vergoeden bedrag moest redelijk zijn. In tegenstelling tot de bestuursrechter was de Hoge Raad, zo blijkt uit het arrest Staat/ Boeder⁴, van oordeel dat de proceskosten veroorzaakt door een besluit dat in bezwaar was herroepen voor vergoeding in aanmerking kwamen, afhankelijk van de redenen die tot de herroeping hadden geleid en van de omstandigheden waaronder het primaire besluit tot stand was gekomen.⁵ In Groningen/Raatgever werd deze lijn bevestigd in een zaak die dateerde van na de inwerkingtreding van de Algemene wet bestuursrecht.⁶

Het uiteenlopen van de jurisprudentie van de burgerlijke rechter en de bestuursrechter veroorzaakte zowel bij belanghebbenden als bij

2. Zie bijvoorbeeld CRvB 16 juni 1996, AB 1997, 97 m.nt. HBr; ABRvS 12 december 1996, JB 1997/83.

3. HR 9 mei 1986, AB 1986, 429 m.nt. FHvdB, NJ 1987, 253 m.nt. MS (Van Gelder-papier); HR 26 september 1986, AB 1987, 70 m.nt. FHvdB, NJ 1987, 253 m.nt. MS (Hoffmann-La Roche).

4. Hoge Raad 20 februari 1998, JB 1998/72 m.nt. JHS; AB 1998, 231 m.nt. ThGD.

5. Zo valt het bestuursorgaan bijvoorbeeld niets te verwijten wanneer het een onrechtmatig besluit heeft genomen als de belanghebbende zelf foutieve informatie heeft verstrekt.

6. Hoge Raad 17 december 1999, NJ 2000, 87; JB 2000/4 m.nt. FAMS.

bestuursorganen onduidelijkheid. Of de kosten vergoed werden was immers afhankelijk van de vraag naar welke rechter de belanghebbende zou stappen. De wetgever besloot duidelijkheid te verschaffen door een nieuwe regeling in het bestuursrecht te introduceren. Deze regeling moest voor de vergoeding van de in een voorprocedure gemaakte kosten de weg naar de burgerlijke rechter afsluiten en de ontwikkelde jurisprudentie van de hoogste bestuursrechters codificeren. Volgens de tekst van het wetsvoorstel, zoals dat bij de Staten-Generaal werd ingediend, zou dat betekenen dat een kostenvergoeding in principe niet mogelijk zou zijn, tenzij het bestuur het besluit door 'ernstige onzorgvuldigheid in strijd met het recht' zou hebben genomen. Het wetsvoorstel ging aanvankelijk uit van dit 'nee, tenzij-principe' om te voorkomen dat de voorprocedure een te formeel karakter zou krijgen. Met dit criterium werd beoogd aan te sluiten bij de jurisprudentie die de bestuursrechter ('bijzonder geval' en 'tegen beter weten in') op dit punt had ontwikkeld.⁷ De voorprocedure zou er bij gebaat zijn dat het bestuur ruiterlijk kan toegeven dat het een fout heeft gemaakt, zonder dat het zich met zijn eigen standpunten hoeft in te graven omdat het een veroordeling tot betaling van schadevergoeding probeert te vermijden. De bezwaarde zou hierdoor onnodig veel aandacht moeten besteden aan de gronden waarop het besluit herroepen moet worden, terwijl praktische oplossingen voor het werkelijke geschil buiten beeld blijven. Deze keuze leidde zowel binnen als buiten de Tweede Kamer tot kritiek. Door aanvaarding van een amendement ingediend door de Kamerleden Dittrich, Santi, Van Wijmen en Van der Staaij werd de eis van 'ernstige onzorgvuldigheid' uit het wetsvoorstel geschrapt en werd in plaats daarvan bepaald dat de kosten op verzoek dienen te worden vergoed indien het besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan

7. *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 024, nr. 3, p. 1.

te wijten onrechtmatigheid.⁸⁹ Op 12 maart 2002 trad de wet in werking.

Directe aanleiding voor het onderhavige onderzoek is de toezegging om een tussentijdse evaluatie van de wet uit te voeren, die de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties deden in de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer.¹⁰ In het debat over het wetsvoorstel met de Eerste Kamer op 22 januari 2002 werd dat nader toegespitst tot het uitvoeren van een evaluatie binnen een termijn van twee jaar na inwerkingtreding van de wet.¹¹

1.2 De Wet kosten bestuurlijke voorprocedures

-
8. *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 024, nr. 14. Terminologisch is de term herroepen in artikel 7:28 Awb merkwaardig. Het beroepsorgaan ‘herroept’ immers niet, maar vernietigt een aangevochten primair besluit. Hierna wordt dit punt buiten beschouwing gelaten.
9. Overigens is vermeldenswaard dat in artikel 58, lid 2 van de Landsverordening Administratieve rechtspraak Nederlandse Antillen en Aruba (AB 2001, 79; Invoeringslandsverordening AB 2001, 80; inwerkingtreding 1 december 2001) het criterium uit het oorspronkelijke wetsvoorstel voor de Wet kosten bestuurlijke voorprocedures is gecodificeerd. Dit artikel luidt: “De kosten die een partij in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken, worden door het betrokken overheidslichaam uitsluitend vergoed op verzoek van die partij voor zover de beschikking door ernstige onzorgvuldigheid in strijd met het recht is genomen. In geval van een vergoeding van de kosten ten behoeve van een partij aan wie een toevoeging is verleend krachtens het Landsbesluit op de gratis rechtsbijstand, wordt het bedrag van de kosten betaald aan de raadsman”.
10. *Kamerstukken I*, 2001/02, 27 024, nr. 17. Dat het gaat om een tussentijdse evaluatie heeft te maken met de volgende (de derde) evaluatie van de Awb die op grond van de evaluatiebepaling in de Awb is voorzien voor 2006.
11. *Handelingen I*, 2001/02, 22 januari 2002, p. 16–826. Regeringscommissaris Scheltema spreekt hier de gedachte uit – nadat de wens daartoe vanuit de Eerste Kamer werd geuit – twee jaar na inwerkingtreding van de wet een interim-evaluatie van de ontwikkeling van de kosten van de voorprocedures te laten plaatsvinden.

Wanneer een besluit van een bestuursorgaan in bezwaar of administratief beroep wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid wordt herroepen – en dus niet vanwege een formeel gebrek, vanwege nieuwe feiten of omstandigheden, op beleidsinhoudelijke gronden, of door verwijtbaar gedrag van de belanghebbende – dan heeft de belanghebbende, indien hij daartoe tijdig een verzoek indient, recht op vergoeding van de kosten die hij heeft gemaakt in de voorprocedure. De wet ziet vooral op de kosten die worden gemaakt ten behoeve van rechtshulp, maar ook reiskosten en kosten van getuigen en deskundigen, alsmede verletkosten kunnen worden vergoed.

Van de in het kader van de voorprocedure gemaakte kosten komen dus onder meer de kosten van de rechtshulpverlener voor vergoeding in aanmerking. Die vergoeding betreft niet de reële kosten, zoals dat in de jurisprudentie van de burgerlijke rechter gebruikelijk was, maar een forfaitair bedrag dat wordt vastgesteld overeenkomstig het in het Besluit proceskosten bestuursrecht (Bpb) neergelegde puntenstelsel. De regeling sluit daarmee aan op de regeling voor vergoeding van de proceskosten in beroep (art. 8:75 Awb), waarin ook met een forfaitair systeem wordt gewerkt. Enkele met name genoemde handelingen van de rechtshulpverlener leveren punten op. Voor de kosten van een rechtshulpverlener is per punt een bedrag van 322 euro vastgesteld.¹² Daarbij wordt door het bestuursorgaan een vermenigvuldigings- of wegingsfactor toegepast die varieert van 0,25 tot 2, afhankelijk van de zwaarte van de zaak.

Het door de regering ingediende wetsvoorstel bevatte een beperkte regeling voor de vergoeding van de kosten van de bezwaar- en

12. Dit forfaitaire bedrag is volgens de bijlage bij het Besluit proceskosten bestuursrecht € 161 bij bezwaar of beroep tegen besluiten genomen op grond van een wettelijk voorschrift inzake belastingen of de heffing van een premie dan wel een premieervangende belasting ingevolge de Wet financiering volksverzekeringen.

administratief beroepsprocedure.¹³ In de literatuur is wel gesteld dat een beperkte regeling niet terecht is, gezien de door sommige auteurs beschreven ontwikkelingen in de jurisprudentie, waaruit zou blijken dat de rechter een steeds grotere waarde toedicht aan het in een zo vroeg mogelijk stadium van het proces kenbaar maken van gronden en bewijzen (respectievelijk de ‘argumentatieve fuik’ en de ‘bewijsfuik’).¹⁴ Het lijkt erop dat de rechter steeds vaker eist dat in beroep slechts die argumenten kunnen worden beoordeeld die ook in de bezwaarfase zijn ingebracht.¹⁵ Als er een zwaarder accent komt te liggen op de argumentatie en de bewijsvoering in de voorprocedure, wordt het ook van groter belang dat de belanghebbende vroegtijdig kan beschikken over rechtshulp.¹⁶ Deze redenering zou dan pleiten voor een ruimere regeling van de kostenvergoeding. De belanghebbende moet immers in bezwaar al kunnen overzien welke argumenten voor hem van belang zijn. Hiervoor moet hij de hulp van een professionele rechtshulpverlener kunnen invoeren.

De Wet kosten bestuurlijke voorprocedures betreft de vergoeding van de kosten die gemaakt zijn in een bezwaarschriftprocedure en in een procedure van administratief beroep. Omdat die laatste figuur relatief weinig voorkomt, is er in dit onderzoek voor gekozen de kostenvergoeding in de bezwaarschriftprocedure centraal te

13. Zie ook het commentaar van L.M. Koenraad, ‘Een amendement tegen beter weten in’, in *NJB*, afl. 2002/6.

14. Zie onder meer: L.J.A. Damen, *De bewijsfuik*, *Ars Aequi* 2000/1, p. 61–69.

15. De commissie-Boukema (*Kamerstukken II* 2003/04, 29 421, nrs. 1–2), die de tweede evaluatie van de Awb uitvoerde, meent dat deze zogenaamde trechterwerking genuanceerd dient te worden.

16. Dit wordt nog verder versterkt doordat in de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure de tekst van artikel 6:13 Awb wordt gewijzigd met als achterliggende doelstelling dat het beroep zich in beginsel slechts kan richten tot die onderdelen van het besluit die de belanghebbende in de bestuurlijke fase aan de orde heeft gesteld. Belanghebbenden dienen gegevens, argumenten en bewijs in een zo vroeg mogelijk stadium van de procedure naar voren te brengen.

stellen. De tekst van de Wet kosten bestuurlijke voorprocedures is opgenomen als bijlage 1.

1.3 Doelstellingen regeling

De wetgever wenste met de regeling een einde maken aan de tussen de burgerlijke rechter en de bestuursrechter uiteenlopende jurisprudentie over de in de bestuurlijke voorprocedure gemaakte kosten. De belangrijkste doelstelling van de regeling is daarmee het beëindigen van de discrepantie tussen de rechtspraak van de verschillende rechterlijke colleges. In de tweede plaats stond voor de wetgever voorop dat de regeling tot op zekere hoogte een vergoeding voor in de voorprocedure gemaakte kosten mogelijk moest maken. Door aan te sluiten bij het systeem van het Besluit proceskosten bestuursrecht werden de vergoedingen voor verleende rechtsbijstand aan forfaitaire tarieven gebonden. De derde doelstelling is eigenlijk een randvoorwaarde. De wetgever wilde een zodanige regeling ontwerpen dat (negatieve) neveneffecten zich niet of vrijwel niet zouden voordoen. Eén van de gevreesde neveneffecten was het optreden van juridisering. De regeling zou verder mogelijk een aanzuigende werking kunnen hebben en de informele, laagdrempelige heroverweging kunnen bemoeilijken door verstarrende effecten die zouden kunnen optreden.

Het functioneren van de wet in het licht van deze doelstellingen is – aan de hand van de hierna opgestelde vraagstelling – aan onderzoek onderworpen. Bij de beoordeling die in hoofdstuk 8 van dit onderzoeksverslag wordt gemaakt, zullen deze doelstellingen als ijkpunten dienen.

1.4 Vraagstelling

De Wet kosten bestuurlijke voorprocedures is een reactie op het uiteenlopen van de jurisprudentie tussen de bestuursrechter en de burgerlijke rechter op het punt van de kostenvergoeding in bezwaar en administratief beroep. De wetgever sloot de weg naar de burgerlijke rechter af door deze wettelijke regeling. Volgens het oorspronkelijke wetsvoorstel zou de regeling een minimaal karakter krijgen, maar door amendering vanuit de Tweede Kamer is de regeling ‘royaler’ geworden. Hierdoor zou de wet op een groter aantal gevallen van toepassing zijn dan aanvankelijk werd beoogd. Hoeveel belanghebbenden een beroep op de wet zullen doen en hoe vaak hun verzoeken worden gehonoreerd, was van tevoren echter moeilijk in te schatten. Er is verder getracht de hoogte van het te vergoeden bedrag voor rechtshulp beperkt te houden door aan te sluiten bij het in het Besluit proceskosten bestuursrecht neergelegde forfaitaire stelsel. De te vergoeden bedragen liggen volgens dat stelsel doorgaans lager dan de bedragen die de burgerlijke rechter, die de reële kosten voor vergoeding in aanmerking brengt, zou vaststellen. Het is dan ook de vraag hoe de wet de positie van de burger heeft beïnvloed. Enerzijds kan een verzoek om vergoeding van de gemaakte kosten op eenvoudige wijze worden gedaan. Men hoeft geen aparte procedure te starten bij de burgerlijke rechter. Anderzijds is het in de regeling neergelegde criterium strenger dan het in het verleden door de burgerlijke rechter gehanteerde criterium en is de hoogte van het toe te kennen bedrag mogelijk lager dan het bedrag dat door de burgerlijke rechter zou zijn toegekend.

Het bovenstaande leidt tot de volgende vraagstelling die in het onderzoek centraal staat:

In hoeverre wordt van de regeling omtrent vergoeding van de kosten in de bestuurlijke voorprocedure gebruik gemaakt, worden de doelstellingen van de regeling in de bestuurspraktijk gehaald en doen zich knelpunten voor?

Ter beantwoording van deze vraagstelling is onderzocht hoe de Wet kosten bestuurlijke voorprocedures door bestuursorganen wordt uitgevoerd en hoe deze uitvoeringspraktijk vervolgens door de rechter wordt beoordeeld.

Deze vraagstelling valt uiteen in een aantal deelvragen:

1. In hoeverre zijn bestuursorganen bekend met de Wet kosten bestuurlijke voorprocedures?
2. Geven bestuursorganen bekendheid aan de mogelijkheid kosten vergoed te krijgen, en zo ja, op welke wijze?
3. Hoe vaak wordt een beroep gedaan op de Wet kosten bestuurlijke voorprocedures, in verhouding tot het aantal ingediende bezwaarschriften?
4. Hoe vaak worden verzoeken om een kostenvergoeding toegewezen door het bestuur, mede in verhouding tot het aantal besluiten op bezwaar?
5. Hoe wordt het criterium voor kostenvergoeding door het bestuur gehanteerd?
6. Is de weg naar de civiele rechter door de regeling afgesloten?
7. Hoe wordt het puntenstelsel (met name de invulling van de wegingsfactor) gehanteerd en hoe hoog is het bedrag dat wordt toegewezen?
8. Hoe wordt het criterium voor kostenvergoeding door de rechter beoordeeld?
9. Hoe wordt het puntenstelsel (met name de invulling van de wegingsfactor) door de rechter beoordeeld?
10. Is het toegewezen bedrag toereikend voor de gemaakte kosten?
11. Is de Wet kosten bestuurlijke voorprocedures voor het bestuur, de rechter en de rechtshulpverleners uitvoerbaar?
12. Heeft de Wet kosten bestuurlijke voorprocedures een nieuwe vraag gecreëerd (aanzuigende werking)?

13. Doen zich neveneffecten voor, zoals het anders afdoen van een be- zwaarschrift, gekunstelde argumenten en ingewikkelde redeneringen om aansprakelijkheid te vermijden, is sprake van juridisering?

Toelichting op de deelvragen:

Ad 1 en 2) Bekendheid van burgers en rechtshulpverleners met de regeling is een randvoorwaarde om de regeling te kunnen toepassen. Die bekendheid wordt mogelijk beïnvloed door de bekendheid van bestuursorganen met de regeling. Mogelijk is er een taak weggelegd voor het bestuur om de burger te informeren over de mogelijkheid tot een kostenvergoeding. In het onderzoek is dan ook nagegaan of en op welke wijze het bestuur de burger informeert. In de Tweede Kamer is de motie-Dittrich aangenomen waarin de regering werd verzocht “het ertoe te leiden dat overheidsorganen aan belanghebbenden duidelijk kenbaar maken dat zij om voor een dergelijke vergoeding in aanmerking te kunnen komen, om een kostenveroordeling moeten vragen”.¹⁷ De minister van Justitie heeft deze motie overgenomen.

Ad 3) Als de bezwaarde van mening is dat een besluit onrechtmatig zou kunnen zijn, *kunnen* belanghebbenden en rechtshulpverleners die bekend zijn met de wet een beroep op de regeling doen. Het is echter de vraag in hoeverre dit in de praktijk gebeurt. Belanghebbenden kunnen om verschillende redenen geen beroep doen op de regeling, bijvoorbeeld omdat zij hun goede verhouding met het bestuursorgaan niet willen belasten met een verzoek om kostenvergoeding. Daarom is nagegaan wie een beroep doen op de wet en welke motieven zij hebben.

17. Kamerstukken II, 2000/01, 27 024, nr. 12.

Ad 4 en 5) Nadat om een vergoeding van de gemaakte kosten is gevraagd, dient het bestuur – bij de beslissing op het bezwaarschrift of het administratief beroepschrift – te beslissen of het tot kostenvergoeding overgaat. Het is de vraag hoe vaak een verzoek van een belanghebbende, al dan niet met een rechtshulpverlener, wordt gehonoreerd. Daarbij wordt uitgegaan van het criterium ‘aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid’. Aan de hand van dossieronderzoek en gesprekken met ambtenaren is onderzocht hoe beperkt of royaal het criterium wordt uitgelegd.

Ad 7) Als de beslissing is genomen dat de proceskosten moeten worden vergoed, moet het bestuur beoordelen wat de hoogte van de vergoeding moet zijn. Het is de vraag of het bestuursorgaan hiervoor een beleid heeft opgesteld en zo ja, wat de inhoud van dat beleid is. Men kan zich verder afvragen wie deze beoordeling feitelijk uitvoert. Geeft een eventueel ingestelde bezwaarschriftencommissie hierover een advies, of wordt de hoogte van de vergoeding vastgesteld door het bestuur zelf? Maakt het voor de vergoeding van de in bezwaar gemaakte kosten uit of een (onafhankelijke) bezwaarschriftencommissie daarover advies uitbrengt? Ook kan men zich afvragen uit welk budget de kostenvergoeding wordt betaald, indien zij wordt toegekend. Aan de hand van deze vragen is getracht inzicht te verkrijgen in de wijze waarop de vergoeding wordt toegekend en de wijze waarop de hoogte van het bedrag wordt vastgesteld.

Ad 8 en 9) Uiteraard is de rechterlijke controle op de toepassing van de regeling door het bestuur van belang. In het onderzoek is door gesprekken met rechters en analyse van toegankelijke jurisprudentie onderzocht in hoeverre de rechter akkoord gaat met de door het bestuur terzake van de kostenvergoeding genomen besluiten.

Ad 10) Het Besluit proceskosten bestuursrecht kent wegingsfactoren op basis waarvan de vergoeding voor de kosten van rechtsbijstand wordt toegekend. Verder is er voorzien in een matigingsmogelijkheid dan wel een mogelijkheid het toegekende bedrag te verhogen voor bijzondere gevallen (artikel 2, lid 3). Het is de vraag in hoeverre partijen de oordelen van het bestuur en de rechter delen over de toepassing van de wegingsfactoren en de matigingsmogelijkheid. Een vervolgvraag is in hoeverre de toedeling van de kostenvergoeding door bestuur of rechter in de pas loopt met de werkelijk gemaakte kosten (het aantal declarabele uren maal de hoogte van het uurtarief). Hierover is rechtshulpverleners gevraagd naar hun oordeel.

Ad 11) De Wet kosten bestuurlijke voorprocedures bevat een aantal elementen dat er mogelijk toe leidt dat uitvoering voor het bestuur lastig is. Burgers en rechtshulpverleners kunnen bijvoorbeeld hun verzoek om kostenvergoeding tot in een zeer laat stadium van de voorprocedure indienen. Een risico daarbij is dat wanneer een zaak snel (bijvoorbeeld zonder hoorzitting; zie artikel 7:3 en artikel 7:17 Awb) wordt afgedaan, de kans bestaat dat de burger zijn verzoek om kostenvergoeding te laat indient. Het is de vraag hoe vaak dit voorkomt. Ook is het mogelijk dat de vaststelling van de hoogte van het bedrag problemen oplevert. Daarom is onderzocht in hoeverre de uitvoering van de wet op deze punten voor problemen zorgt.

Ad 12) De Wet kosten bestuurlijke voorprocedures biedt een eenvoudige procedure voor de vergoeding van (een deel van de) kosten die een belanghebbende in de voorprocedure maakt. Het is de vraag in hoeverre dat gevolgen heeft gehad voor de mate waarin verzoeken om proceskostenvergoeding worden gedaan. Omdat de gang naar de burgerlijke rechter veel kosten met zich meebracht, en de mogelijkheden tot kostenvergoeding voor bezwaar bij de bestuursrechter beperkt waren, is te verwachten dat het aantal

verzoeken om vergoeding van de gemaakte proceskosten onder de nieuwe wet is toegenomen. Het is dan ook de vraag of er sprake is van aanzuigende werking en zo ja, hoe sterk die is.

Ad 13) De wet kan onbedoelde neveneffecten hebben. Het is mogelijk dat als er sprake is van een onrechtmatig primair besluit, het bestuur liever een nieuw primair besluit neemt dan een besluit op bezwaar, om een kostenvergoeding te vermijden.¹⁸ Een ander onbedoeld neveneffect zou kunnen zijn dat de Wet kosten bestuurlijke voorprocedures leidt tot een te starre houding van het bestuur in de voorprocedure (bezwaar of administratief beroep). Het bestuur zal mogelijk hardnekkig vasthouden aan de rechtmatigheid van het bestreden besluit omdat het een kostenvergoeding wil voorkomen. Deze reactie van het bestuur is wellicht wat vaker te verwachten nu door het amendement-Dittrich e.a. de regeling voor de vergoeding is verruimd. Het is echter ook mogelijk dat de wet een positief neveneffect heeft in de zin dat zij een financiële prikkel geeft om de kwaliteit van de primaire besluitvorming te verbeteren.

18. A.M.L. Jansen, Bezwaar, van hoofdregel naar uitzondering? In: NJB 2000/3.

2.1 Inleiding

Het onderzoek is uitgevoerd gedurende de periode juni 2004 tot november 2004. In deze beperkte onderzoekstijd zijn met behulp van verschillende onderzoeksmethoden gegevens verzameld en geanalyseerd. In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van de uitvoering van het onderzoek. In paragraaf 2.2 gaan we nader in op de telefonische interviews die zijn afgenomen met ambtenaren. In paragraaf 2.3 komt het bij bestuursorganen uitgevoerde dossieronderzoek aan de orde, vervolgens betreft paragraaf 2.4 de afgenomen face-to-face interviews met ambtenaren. In paragraaf 2.5 komen de jurisprudentie-analyse en de met rechters afgenomen interviews aan de orde. Tot slot wordt in paragraaf 2.6 aandacht besteed aan de wijze waarop bij rechtshulpverleners informatie is verzameld.

2.2 Telefonische enquêtes onder bestuursorganen

Om een beeld te krijgen van de bekendheid met de wet en het aantal verzoeken dat wordt gedaan en toegekend, is een telefonische enquête gehouden onder 37 bestuursorganen. Een telefonische enquête heeft de voorkeur boven een persoonlijk gesprek omdat zo binnen de beperkt beschikbare onderzoekstijd veel informatie kan worden verzameld. Een nadeel is dat het bij telefonisch onderzoek vaak lastig is snel de juiste gesprekspartner te vinden. Dit nadeel deed zich bij dit onderzoek slechts in geringe mate voor. Het bleek meestal betrekkelijk eenvoudig in contact te

komen met de gespecialiseerde functionarissen op afdelingen bezwaar- en beroep of juridische zaken. Verder is gekozen voor een telefonische enquête omdat tevoren de verwachting bestond dat de te benaderen respondenten bij bestuursorganen daaraan hun medewerking zouden willen verlenen. De ervaringen in het onderzoek bevestigen dit.

De telefonische enquête was voorgestructureerd. Er werd onder andere ingegaan op de bekendheid met de wet, het jaarlijks aantal verzoeken om kostenvergoeding, de rol van de bezwaarschriftencommissie in de feitelijke toetsing, de aanwezigheid van beleid waaraan de verzoeken om kostenvergoeding worden getoetst en het budget waaruit de kostenvergoeding wordt gefinancierd. In de enquête werd gevraagd of het bestuursorgaan wilde meewerken aan uitgebreider dossieronderzoek. Tevens werd kwantitatief materiaal opgevraagd. De bij de telefonische enquête gehanteerde beknopte vragenlijst is opgenomen als bijlage 3.

Er is geënkquêteerd bij vier provincies en drie bestuursorganen die zich kenmerken door massale beschikkingverlening (beschikkingenfabrieken). Verder zijn enquêtes afgenomen bij 30 gemeenten (2 gemeenten groter dan 200.000 inwoners, 11 gemeenten met tussen de 100.000 en 200.000 inwoners, 12 gemeenten met tussen 40.000 en 100.000 inwoners en 5 gemeenten met minder dan 40.000 inwoners). Voor deze selectie, waarbij de middelgrote gemeenten zijn oververtegenwoordigd, is gekozen omdat al snel bleek dat de kleinere gemeenten niet of nauwelijks ervaring hadden opgedaan met de regeling. In bijlage 2 zijn de namen van de bestuursorganen en de geïnterviewde ambtenaren aan te treffen. De vragen aan vertegenwoordigers van gemeenten hebben betrekking op zowel de bezwaarschriften op het terrein van het algemeen bestuursrecht als op bezwaarschriften op het gebied van sociale zaken. Van de geïnterviewde ambtenaren is in de bijlage ook aan-

gegeven op welk soort zaken hun werkzaamheden betrekking hebben.

2.3 Dossieronderzoek bij bestuursorganen

Bij twaalf bestuursorganen, die in de telefonische enquête hebben aangegeven dat zij daaraan willen meewerken, is een dossieronderzoek uitgevoerd (zie bijlage 1 voor het overzicht). Er zijn dossiers bij acht gemeenten, twee provincies en twee zogenaamde beschikkingenfabrieken geanalyseerd. Omdat een toekenning van een vergoeding van de proceskosten zeer weinig voorkomt, is geen aselecte steekproef getrokken. Alle dossiers uit 2003 waarin een verzoek om kostenvergoeding is gedaan, zijn bestudeerd, voor zover deze achterhaald konden worden.

In totaal leverde dat 63 dossiers op van bezwaarzaken waarin een verzoek om een kostenvergoeding was gedaan. Van die 63 dossiers werd in 36 gevallen het verzoek gehonoreerd, uitmondend in een kostenvergoeding. Daarnaast is getracht uit de dossiers te achterhalen hoe het criterium voor de kostenvergoeding (aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid bij het herroepen van het besluit) door het bestuur is ingevuld. Verder is onderzocht in hoeverre de verschillende kostenposten voor vergoeding in aanmerking worden gebracht. Daarbij is voor de kosten van rechtsbijstand onderzocht welke criteria worden gehanteerd om te bepalen of een zaak eenvoudig, gemiddeld of complex is. Ten slotte is onderzocht hoe hoog het uitgekeerde bedrag is. In het onderzoek zijn zowel dossiers bestudeerd die betrekking hebben op bezwaarschriften op het terrein van het algemene bestuursrecht als mede bezwaarschriften die betrekking hebben op sociale zaken en gemeentelijke belastingen. De middelgrote en grote gemeenten zijn in de selectie oververtegenwoordigd, om dezelfde reden als hiervoor genoemd bij de telefonische enquête: bij de kleinere ge-

meenten zijn over dit onderwerp niet of nauwelijks gegevens te vinden.

2.4 Diepte-interviews met ambtenaren

Nadat gegevens zijn verkregen uit de dossiers, is per bestuursorgaan – dus opnieuw bij twaalf bestuursorganen – een diepte-interview gehouden. De gesprekken werden gevoerd met de secretaris van een bezwaarschriftcommissie of een functionaris werkzaam op een afdeling bezwaar en beroep of juridische zaken. In de interviews zijn nadere vragen gesteld over de manier waarop afwegingen met betrekking tot het toekennen en de hoogte van de onkostenvergoedingen worden gemaakt. Daarnaast kon de ambtenaar uitleg geven over specifieke vragen die naar aanleiding van het dossieronderzoek waren gerezen. Doordat de dossiers eerst zijn bestudeerd kon efficiënt worden doorgevraagd op die zaken die nog onduidelijk waren. Naast de manier waarop de afweging wordt gemaakt, kwam aan de orde of het aantal verzoeken om kostenvergoeding na invoering van de wet is toegenomen. De secretaris van de bezwaarschriftencommissie bleek een goede ingang voor het diepte-interview.

2.5 Jurisprudentie-analyse en interviews met rechters

Alle over de kostenvergoeding in bezwaar te achterhalen uitspraken (via de vaktijdschriften, rechtspraak.nl en raadvanstate.nl) zijn geanalyseerd. Het gaat om een kleine vijftig relevante uitspraken. Vervolgens zijn gesprekken gevoerd met zes rechtbanken (vijf rechters en een staffunctionaris) en een raadsheer van een appelcollege (Centrale Raad van Beroep).¹⁹

19. Voor de interviews met rechters, gerechtssecretarissen en rechtsbijstandverleners is gebruik gemaakt van een aangepaste vragenlijst.

2.6 Diepte-interviews rechtshulpverleners

Er zijn twaalf rechtshulpverleners geïnterviewd. De geïnterviewde rechtshulpverleners zijn medewerkers van advocatenkantoren, een rechtsbijstandverzekering, een bureau rechtshulp en een belangenorganisatie. Er is gezocht naar specialisten op het gebied van het bestuursrecht. Aan de rechtshulpverleners is gevraagd een algemene indruk van het aantal verzoeken om vergoedingen te geven. Daarnaast is gevraagd of de rechtshulpverlener vanaf de inwerkingtreding van de nieuwe wet vaker om een kostenvergoeding is gaan vragen dan daarvoor. In het interview is daarnaast de tevredenheid over de regeling aan de orde gesteld. Zo is onder meer gevraagd of er volgens de rechtshulpverlener in een voldoende aantal gevallen wordt uitgekeerd (toepassing van het criterium in het tweede lid van de artikelen 7:15 en 7:28 Awb) en of de bedragen die zijn toegekend in overeenstemming zijn met het Besluit proceskosten bestuursrecht (wegingsfactoren). Ten slotte is gevraagd naar de verhouding tussen de vergoeding en de werkelijk gemaakte kosten (de toereikendheid). In de interviews is zowel doorgevraagd over de gang van zaken bij de bestuursorganen als bij de rechtbanken.

De verzoeken om kostenvergoeding

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de ingediende verzoeken om kostenvergoeding centraal. De informatie die in dit hoofdstuk is verwerkt, is afkomstig uit de telefonische enquête, het dossieronderzoek en de interviews. In paragraaf 3.2 staat het aantal ingediende verzoeken in 2003 en de eerste helft van 2004 bij de voor de telefonische enquête geselecteerde bestuursorganen centraal. In paragraaf 3.3 komt aan de orde door wie deze verzoeken om kostenvergoeding in bezwaar zijn ingediend. Daarna wordt de vraag beantwoord op welk moment de verzoeken zijn gedaan (paragraaf 3.4). Het hoofdstuk sluit af met een conclusie.

3.2 Het aantal verzoeken

3.2.1 Het aantal bezwaarschriften

In het jaar 2003 zijn bij de bestuursorganen van de gemeenten die telefonisch zijn geïnterviewd, op de terreinen waarop de desbetreffende ambtenaar werkzaam was (sociale zaken of de algemene bezwaarschriftafhandeling) 12.288 bezwaarschriften ingediend. Gemiddeld zijn dit 410 bezwaarschriften per gemeente. De gemeenten kunnen worden uitgesplitst naar het inwoneraantal. Kleine gemeenten krijgen vanzelfsprekend minder bezwaarschriften te verwerken dan grote. De jaarlijkse instroom ligt voor de kleine gemeenten gemiddeld rond de 85 bezwaarschriften, terwijl de grote gemeenten die in het interview zijn betrokken er gemiddeld 1.850 te verwerken krijgen. Er is een positieve samenhang tussen

de omvang van een gemeente en het aantal ingediende bezwaarschriften.²⁰ De ondervraagde provincies stellen relatief weinig beschikkingen vast, waardoor het aantal bezwaren gemiddeld op een relatief laag aantal van 132 uitkomt. De ‘beschikkingenfabrieken’ nemen jaarlijks vele (gestandaardiseerde) besluiten. Hierdoor krijgen deze bestuursorganen ook relatief vaak met bezwaar te maken. Qua instroom aan bezwaarschriften zijn ‘beschikkingenfabrieken’ vergelijkbaar met gemeenten met meer dan 200.000 inwoners.

Tabel 3.1: Aantal bezwaarschriften (gemiddeld) per bestuursorgaan in 2003
(op de terreinen waarop de geïnterviewde ambtenaren werkzaam zijn)

Bestuursorgaan	(gemiddeld) aantal bezwaarschriften 2003
Gemeenten < 40.000 inwoners	85
Gemeenten 40.000 – 100.000 inwoners	225
Gemeenten 100.000 – 200.000 inwoners	497
Gemeenten > 200.000 inwoners	1850
Provincies	132
Agentschap Telecom	694
LASER	950
SVB Nijmegen	4.174 ²¹

3.2.2 Het aantal verzoeken om kostenvergoeding

De toekenning van een kostenvergoeding kan uitsluitend op verzoek plaatsvinden. Dit betekent dat de belanghebbende zelf een

20. Spearman's rho = 0,802.

21. Dit cijfer betreft het aantal bezwaarschriften ingediend tussen april 2002 tot september 2004.

verzoek om kostenvergoeding moet indienen om er voor te zorgen dat wordt beoordeeld of hij recht heeft op een kostenvergoeding. Aan de telefonisch geïnterviewde bestuursorganen is daarom gevraagd hoeveel verzoeken om kostenvergoeding zij in het jaar 2003 en in de eerste helft van 2004 kregen. Volgens de respondenten bij de onderzochte bestuursorganen is vanaf de inwerking-treding van de Wet kosten bestuurlijke voorprocedures in totaal 1.277 maal verzocht om een kostenvergoeding.

Tabel 3.2: Gemiddeld aantal verzoeken om kostenvergoeding, voor een aantal categorieën bestuursorganen, in 2003 en 1^e helft 2004 (absolute aantallen)

	2003	1 ^e helft 2004	Totaal
Gemeenten < 40000	5	2	7
Gemeenten 40.000 – 100.000	23	18	41
Gemeenten 100.000 – 200.000	17	8	25
Provincie	9	7	16
‘Beschikkingenfabrieken’	25	5	30

Wanneer het aantal verzoeken in het jaar 2003 wordt beoordeeld, blijkt dat de verzoeken niet gelijkmatig over de bestuursorganen zijn verdeeld.²² De meeste bestuursorganen krijgen betrekkelijk weinig verzoeken om kostenvergoeding. Het zijn vooral de grotere bestuursorganen die vaak te maken krijgen met dergelijke verzoeken. Het aantal verzoeken om kostenvergoeding vertoont een redelijke samenhang met het aantal bezwaarschriften dat het bestuursorgaan jaarlijks krijgt.²³ Hoe meer bezwaarschriften er binnenkomen, des te vaker wordt er om een kostenvergoeding gevraagd.

22. De kurtosis is 5,8.

23. Spearman's rho = 0,689 voor 2003 en Spearman's rho = 0,618 voor de eerste helft van 2004.

Het aantal verzoeken dat in 2003 en in de eerste helft van 2004 gemiddeld bij de onderzochte bestuursorganen is ingediend, laat een lichte groei zien: van zestien gemiddeld per bestuursorgaan in 2003 naar negen gemiddeld per bestuursorgaan gedurende de eerste zes maanden van 2004. Wanneer aan de geënquêteerde ambtenaren wordt gevraagd of het aantal verzoeken om kostenvergoeding is toegenomen, wordt deze lichte stijging van het aantal verzoeken door meer dan de helft van de respondenten inderdaad waargenomen. Iets minder dan de helft ziet geen trendmatige ontwikkeling, terwijl één gemeenteambtenaar verklaarde dat hij een afname van het aantal verzoeken om kostenvergoeding zag. Meer dan de helft van het aantal geënquêteerde ambtenaren neemt dus een groei van het aantal verzoeken om kostenvergoeding waar (zie tabel 3.3.).

Het aantal verzoeken om kostenvergoeding neemt volgens een geïnterviewde rechter in absolute zin toe. Het is volgens hem een trend dat steeds meer mensen zich in bezwaar laten bijstaan door een rechtshulpverlener. Die ontwikkeling zou niet zozeer spelen in sociale zekerheidszaken, maar vooral in het ruimtelijke ordeningsrecht. Dit komt volgens deze rechter onder meer doordat steeds meer mensen een rechtsbijstandverzekering hebben. Inderdaad blijkt uit beschikbaar cijfermateriaal dat er een duidelijke stijging is van het aantal gezinspolissen bij rechtsbijstandverzekeringen.²⁴ Dit is uiteraard niet aan de Wet kosten bestuurlijke voorprocedures toe te schrijven, maar het is een ontwikkeling die al jaren gaande is.

Tabel 3.3: De gepercipieerde ontwikkeling van het aantal verzoeken om kostenvergoeding door telefonisch geënquêteerde bestuursorganen

24. Uit een publicatie in NRC Handelsblad van 24 oktober 2004 blijkt dat het aantal gezinspolissen sterk toeneemt (1999=100; 2003=166).

	Aantal bestuursorganen	Percentage
Sterke toename	3	9
Enige toename	15	44
Stabiel	15	44
Afname	1	3
Totaal	34 ²⁵	100

In de eerste helft van 2004 is er bijna evenveel gebruik gemaakt van de regeling als in een vergelijkbare periode in 2003. Daaruit kan worden geconcludeerd dat de regeling snel ingang heeft gevonden. Een andere conclusie is ook mogelijk. Het beroep op de regeling in 2003 was beperkt en dat beroep blijft ook in 2004 beperkt, aangezien de bekendheid met de regeling slechts gering is. De laatste redenering lijkt meer plausibel. Als we het aantal verzoeken om kostenvergoeding vergelijken met de totale instroom aan bezwaarschriften, dan blijkt dat slechts in een klein deel van het aantal bezwaarprocedures een verzoek om kostenvergoeding wordt gedaan. Volgens de schattingen uit de telefonische enquête wordt bij gemeenten in ongeveer zeven procent van de bezwaarschriften een verzoek om kostenvergoeding gedaan. Bij provincies lijkt dat percentage iets lager te liggen, namelijk op vier procent. Bij het Agentschap Telecom wordt het aandeel bezwaren waarin een verzoek om kostenvergoeding wordt gedaan geschat op vijf procent. De verschillen tussen de categorieën bestuursorganen zijn dermate klein dat zij bij deze kleine steekproef niet significant zijn. Uit de getallen kan worden opgemaakt, dat – ruim genomen – in (gemiddeld) vijf tot tien procent van de bezwaarschriften de belanghebbende (of zijn rechtshulpverlener) een verzoek om kostenvergoeding doet. Er kan dus niet worden gesteld dat er massaal een beroep op de regeling wordt gedaan.

3.3 Wie doen een verzoek?

25. Van drie bestuursorganen is tijdens de telefonische enquête geen antwoord verkregen op deze vraag.

In principe kan iedere belanghebbende die bezwaar maakt een verzoek om kostenvergoeding doen. De belanghebbende kan vragen om vergoeding van verschillende kosten. Volgens het Besluit proceskosten bestuursrecht komen onder meer reiskosten, verletkosten, de kosten van het inschakelen van deskundigen of het opvragen van gegevens en de kosten van een rechtshulpverlener voor vergoeding in aanmerking. Uit de diepte-interviews met ambtenaren en de dossieronderzoeken blijkt dat het in de praktijk niet of nauwelijks voorkomt dat bezwaarmakers die zich niet laten bijstaan door een rechtshulpverlener een verzoek om een kostenvergoeding doen. In het dossieronderzoek zijn geen verzoeken aangetroffen van bezwaarden die zich niet lieten bijstaan door een rechtshulpverlener. Een aantal ambtenaren verklaren dat de burger niet bekend is met het feit dat de Awb deze mogelijkheid biedt. Rechtsbijstandverleners wijzen daar ook op. Zoals hierna blijkt uit paragraaf 4.2 speelt het bestuur hier zelf ook een rol in. Veel bestuursorganen zien het niet als hun taak belanghebbenden op deze mogelijkheid te wijzen. Zij doen – op een aantal uitzonderingen na – niet aan actieve informatieverstrekking. In samenhang met het feit dat in de praktijk vrijwel uitsluitend om vergoeding van kosten van rechtshulp wordt gevraagd (zie paragraaf 4.8), leidt dit ertoe dat alleen burgers die zich door een professionele rechtshulpverlener laten bijstaan een verzoek om kostenvergoeding doen.

3.4 Op welk moment doet men een verzoek?

Een verzoek om kostenvergoeding moet worden ingediend voordat het besluit op bezwaar is genomen. Het lijkt erop dat het bij rechtshulpverleners die een dergelijk verzoek indienen gemeengoed is geworden een verzoek in het bezwaarschrift op te nemen. Dit gebeurt in vier van de vijf bezwaarschriften in een standaardregel. Het indienen van een verzoek nadat het bezwaarschrift is in-

gediend of tijdens de hoorzitting komt maar in een beperkt aantal gevallen voor. Te late indiening van het verzoek om kostenvergoeding – dus na het besluit op bezwaar – komt vrijwel niet voor, zo blijkt uit het dossieronderzoek.

Tabel 3.4: Moment van verzoek om kostenvergoeding

Wanneer verzoek om kostenvergoeding?	Aantal	Percentage
In bezwaarschrift	47	83
Tussen bezwaarschrift en hoorzitting	7	12
Tijdens de hoorzitting	2	3
Na het besluit op bezwaar	1	2
Totaal	57 ²⁶	100

3.5 Conclusie

Bezwaarden doen in een beperkt aantal gevallen een beroep op de Wet kosten bestuurlijke voorprocedures. Wanneer zo'n verzoek wordt gedaan, betreft het in verreweg de meeste gevallen situaties waarin een rechtshulpverlener als gemachtigde bij de zaak is betrokken. In gemiddeld vijf tot tien procent van de ingediende bezwaarschriften wordt een verzoek om kostenvergoeding ingediend. De bekendheid van de regeling bij burgers is volgens de respondenten gering. Als een verzoek om een kostenvergoeding wordt gedaan, gebeurt dat door de rechtshulpverlener. Deze doet dat in de meeste gevallen in het bezwaarschrift zelf. Een enkele keer wordt een verzoek gedaan na het indienen van het bezwaarschrift. Het komt slechts zelden voor dat een verzoek om kostenvergoeding te laat wordt ingediend.

26. Van de 63 dossiers die zijn bestudeerd en waarin een verzoek om kostenvergoeding aan de orde was kon in zes gevallen niet achterhaald worden op welk moment het verzoek was gedaan.

De beslissingen van bestuursorganen

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk betreft de op een verzoek om kostenvergoeding genomen beslissingen. Het aantal toekenningen van een vergoeding bij de in het onderzoek betrokken bestuursorganen wordt in paragraaf 4.3 in kaart gebracht. Een voorwaarde voor toepassing van de regeling is dat de bezwaarde een verzoek doet om vergoeding van de kosten. Dat betekent dat de bezwaarde kennis moet hebben van de regeling. Bestuursorganen kunnen daarbij een rol spelen. Paragraaf 4.2 gaat over de bekendheid met de regeling. Daarna komen achtereenvolgens aan de orde, de rol van bezwaarschriftcommissies (paragraaf 4.4), de wijze waarop het criterium ‘herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid’ wordt uitgelegd (paragraaf 4.5), de toepassing van het puntenstelsel (paragraaf 4.6), de wijze waarop de wegingsfactoren worden toegepast (paragraaf 4.7), de kostenposten die voor vergoeding in aanmerking worden gebracht (paragraaf 4.8) en de hoogte van het uitgekeerde bedrag (paragraaf 4.9).

4.2 Bekendheid en informatieverstrekking

De regeling kan – nadat daartoe een verzoek is gedaan – slechts worden toegepast wanneer deze bij bestuursorganen bekend is. Het lijkt bijna vanzelfsprekend dat dit het geval is. Niettemin hebben wij geïnterviewd hoeveel ambtenaren die in de enquête zijn geïnterviewd de regeling kennen. In de enquête zijn ambtenaren ondervraagd die secretaris van de bezwaarschriftencommissie zijn of die anderszins bezwaarschriften behandelen en een goed

inhoudelijk overzicht hebben van de behandelde bezwaarschriften. Het lijkt erop dat de bekendheid met de wet groot is. In de enquête-teronde onder 37 bestuursorganen is niet gebleken dat behandelende ambtenaren de wet niet kenden.

De tekst van de Wet kosten bestuurlijke voorprocedures verplicht bestuursorganen niet om bekendheid aan het bestaan van de regeling te geven. Dat neemt niet weg dat bestuursorganen voor zichzelf een taak weggelegd kunnen zien om belanghebbenden te informeren over de mogelijkheid om onder omstandigheden de in de voorprocedure gemaakte kosten vergoed te krijgen. Van de zijde van de regering is in reactie op een in de Tweede Kamer ingediende motie gesteld dat geprobeerd zou worden bestuursorganen daartoe te stimuleren. Uit de enquête blijkt dat ongeveer driekwart van de bestuursorganen in het geheel geen informatie geeft over de regeling (zie tabel 4.1).

Tabel 4.1: Informatieverstrekking over de regeling door bestuursorganen

	Aantal	Percentage
Geeft informatie	9	24
Geeft geen informatie	28	76
Totaal	37	100

Van de negen bestuursorganen die informatie verstrekken, doen drie dat pas nadat daartoe een verzoek is gedaan. Dat betekent dat slechts zes bestuursorganen uit eigen beweging, dus actief, informatie aan belanghebbenden geven over de regeling. Drie doen dat in hun algemene brochure over rechtsbescherming (gemeenten Hilversum en Hoogeveen, en de SVB). Twee andere bestuursorganen geven de informatie in de ontvangstbevestiging van het bezwaarschrift (gemeente Assen, provincie Overijssel). Eén bestuursorgaan geeft de informatie pas tijdens de hoorzitting. De SVB verstrekt de informatie ook reeds in de rechtsmiddelerwijzing bij de primaire beschikking.

Tabel 4.2: Manieren waarop actief informatie wordt verstrekt

	Aantal	Percentage
In algemene brochure over rechtsbescherming	3	50
Bij ontvangstbevestiging bezwaarschrift	2	33
Tijdens hoorzitting	1	17
Totaal	6	100

Als de informatie – als die wordt verstrekt – tijdens de hoorzitting wordt verstrekt, heeft dat als consequentie dat bezwaarmakers van wie de zaak niet op een hoorzitting wordt behandeld, van de voor hen relevante informatie verstoken blijven. Dan kan het dus voorkomen dat een besluit op bezwaar is genomen voordat informatie over de regeling de burger heeft bereikt. Dit is problematisch omdat de burger volgens artikel 7:15 Awb zijn verzoek voor de definitieve besluitvorming moet hebben ingediend. Het zal overigens niet vaak voorkomen dat een bezwaarde hierdoor zijn recht op een kostenvergoeding misloopt. Bij een kennelijk ongegrond of kennelijk niet-ontvankelijk bezwaar kan er geen sprake zijn van een kostenvergoeding, omdat het bestreden besluit dan niet wordt herroepen. Het probleem kan zich wel voordoen bij kennelijk gegronde bezwaren. Ook in dit type zaken wordt geen hoorzitting gehouden, terwijl wel aanspraak op een kostenvergoeding kan bestaan. Er zijn in ons onderzoek overigens geen concrete gevallen aangetroffen waarin de bezwaarde om deze reden achter het net viste. Maar als men dit risico wil uitsluiten, dan zal de informatie in een eerder stadium aan de bezwaarde moeten worden verstrekt.

Bovenstaande cijfers betekenen dus dat van de 37 geënquêteerde bestuursorganen slechts zes actief informatie verstrekken en dat 31 bestuursorganen – de overgrote meerderheid – dit niet doen. Van die 31 bestuursorganen hebben er drie aangegeven dat de informatie over de regeling uitsluitend op verzoek van de burger

wordt verstrekt. Informatie wordt alleen verstrekt aan burgers die al van de regeling hebben gehoord of die toevallig om een kostenvergoeding vragen.

4.3 Het aantal toekenningen

Wanneer een verzoek om kostenvergoeding is gedaan en het besluit is door 'aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid' herroepen, volgt een toekenning van de kostenvergoeding wanneer het althans gaat om 'redelijkerwijs in verband met het bezwaar gemaakte kosten'. Toekenning van de kostenvergoeding blijkt een betrekkelijk zeldzame gebeurtenis. In de telefonische enquête schatten de respondenten dat in ongeveer twintig procent van de zaken waarin een verzoek om kostenvergoeding is gedaan, sprake is van een toekenning. Ervan uitgaande dat in vijf tot tien procent van de bezwaarprocedures een dergelijk verzoek wordt gedaan (zie paragraaf 3.2.2), zou dat betekenen dat in één tot twee procent van de bezwaarzaken een kostenvergoeding wordt toegekend. Grote verschillen tussen de typen bestuursorganen zijn er niet. Uit het dossieronderzoek leiden wij af dat deze schatting van de geënquêteerde ambtenaren mogelijk nog iets aan de hoge kant is. Uit de dossiers blijkt dat gemiddeld in minder dan één procent (0,9 procent) van de beslissingen op bezwaar wordt overgegaan tot het uitkeren van een kostenvergoeding. Op basis van het bovenstaande kan worden aangenomen dat het aandeel bezwaarprocedures waarin een kostenvergoeding wordt toegekend in ieder geval kleiner is dan twee procent.

4.4 De rol van de bezwaarschriftencommissie

De beslissing tot vergoeding van de in bezwaar gemaakte kosten wordt genomen door het bestuursorgaan. Bestuursorganen kunnen

er voor kiezen een onafhankelijke commissie in te stellen die adviseert over de op bezwaar te nemen beslissing. Uit het systeem van de Awb volgt dat wanneer bestuursorganen zich door een dergelijke bezwaarschriftencommissie laten adviseren, deze commissie ook advies dient uit te brengen over de verzoeken om kostenvergoeding. Dat is slechts anders indien dat in de verordening is uitgesloten. Van de dertig ondervraagde gemeenten hebben 24 een onafhankelijke hoor- en adviescommissie in de zin van artikel 7:13 Awb. Bij één gemeente is deze bezwaarschriftencommissie onbevoegd zich uit te spreken over een eventuele kostenvergoeding. In drie gemeenten geeft de bezwaarschriftencommissie in sommige gevallen een advies over de toekenning en de hoogte van de kostenvergoeding. In de overige twintig gemeenten adviseert de onafhankelijke bezwaarschriftencommissie wel over de op het punt van de kostenvergoeding te nemen beslissing.

Van de vier geënuquêteerde provincies heeft er één geen bezwaarschriftencommissie in de zin van artikel 7:13 Awb. In de overige drie provincies spreekt de commissie zich wel uit over de toekenning en de hoogte van de kostenvergoeding.

4.5 Het criterium ‘aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid’

Wanneer een besluit door een ‘aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid’ wordt herroepen, ontstaat voor de bezwaarde die daarom heeft verzocht een aanspraak op vergoeding van de redelijkerwijs in verband met het bezwaar gemaakte kosten. Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat bestuursorganen problemen ondervinden bij het beoordelen van de vraag of de onrechtmatigheid aan het bestuursorgaan te wijten is. Volgens één geïnterviewde gemeenteambtenaar is er sprake van verwijtbaarheid “als de gemeente het herroepen van het bestreden besluit had kunnen voorzien”. Het is de vraag of hiermee niet een subjectief element aan

de toepassing van het criterium wordt toegevoegd. Volgens deze ambtenaar zou het herroepen van een besluit slechts dan niet aan het bestuursorgaan te wijten zijn wanneer er nieuwe feiten of omstandigheden zijn.

De rechtbanken geven over het algemeen aan niet of nauwelijks problemen te ondervinden met het criterium 'aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid'. Wel leveren beroepszaken waar in de kostenvergoeding in bezwaar aan de orde is een – zij het zeer geringe – toename van het werk op nu de rechtbank moet onderzoeken of sprake is van aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid.

4.6 Hantering puntenstelsel

Het Besluit proceskosten bestuursrecht (zoals gewijzigd door de Wet kosten bestuurlijke voorprocedures Stb. 2002, 113), dat in artikel 7:15, vierde lid en artikel 7:28, vierde lid, Awb van toepassing is verklaard op de vergoeding van kosten in de bestuurlijke voorprocedure, regelt de vergoeding voor een aantal kostencategorieën. De belangrijkste daarvan zijn de kosten van inschakeling van een rechtshulpverlener. Daarnaast is onder andere ook een vergoeding mogelijk voor reis- en verletkosten. De vergoeding van de kosten van inschakeling van een rechtshulpverlener vindt plaats op basis van een puntenstelsel, waarbij per proceshandeling (indienen van een bezwaarschrift, komst naar de hoorzitting) een punt wordt toegekend. De waarde per punt is 322 euro (voor belastingzaken 161 euro, zie noot 11). Vervolgens kent het Besluit wegingsfactoren voor zeer lichte tot en met zeer zware zaken (van 0,25 tot 2 maal het aantal punten).

De wijze waarop invulling moet worden gegeven aan het puntenstelsel is volledig duidelijk voor zowel bestuursorganen als be-

stuursrechters. Het indienen van een bezwaarschrift levert een punt op en het verschijnen op de hoorzitting levert nog een punt op. Van de 36 dossiers die bij bestuursorganen zijn onderzocht en waarin een kostenvergoeding was toegekend, werd in 26 gevallen 1 punt gegeven en in 10 gevallen 2 punten. Dat is een groot aantal gevallen 1 punt wordt gegeven, komt doordat veel beschikkingen-fabrieken geen hoorzitting houden. Voor gemeenten geldt dat zij in 11 zaken één punt en in 9 zaken twee punten hebben gegeven. Daarbij ging het steeds om één punt voor het indienen van het bezwaar en/of één punt voor het bijwonen van de hoorzitting. In geen van de onderzochte gevallen is een nadere hoorzitting gehouden, hetgeen volgens het Besluit proceskosten bestuursrecht een half punt op zou leveren.

In één geval kreeg een bezwaarde geen kostenvergoeding vanwege de inschakeling van een rechtshulpverlener, terwijl het besluit wel herroepen was wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. In deze casus had de cliënt kort daarvoor zelf een vrijwel gelijklopend bezwaarschrift ingediend. De SVB vond dat er in dat geval geen sprake was van 'kosten die de belanghebbende in verband met het indienen van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken'. Daarmee volgde de SVB de formulering van artikel 7:15, tweede lid, Awb.

4.7 Hantering wegingsfactoren

In het Besluit proceskosten bestuursrecht is aangegeven dat wegingsfactoren voor zeer eenvoudige tot complexe zaken kunnen worden toegepast op het aantal punten dat voor de vergoeding van de kosten van rechtshulp kan worden toegekend. Uit het onderzoek blijkt dat bestuursorganen over het algemeen geen beleid hebben vastgesteld aan de hand waarvan ze de wegingsfactor vaststellen. Van de 37 geënquêteerde bestuursorganen hebben er

negen wel beleid vastgesteld. Het gaat om zes gemeenten, één provincie, LASER en de SVB. De SVB heeft het beleid gegoten in de vorm van een (interne) werkinstructie. Die werkinstructie is een complete handleiding 'hoe om te gaan met een verzoek om kostenvergoeding in de voorprocedure', waarvan de vaststelling van de wegingsfactor een onderdeel vormt.

Het gewicht van de zaken wordt door de rechterlijke instanties waarmee in het kader van het onderzoek contact is opgenomen standaard op 1 gesteld. Alleen bij duidelijk lastige zaken, zoals zaken met een internationale component of lastige premiezaken, worden zaken door rechtbanken zwaarder gewogen. Bijstelling naar beneden komt volgens de geïnterviewde respondenten bij rechtbanken slechts zelden voor.

In vrijwel geen enkel door ons onderzocht besluit waarin een kostenvergoeding werd toegekend, is een poging gedaan om te motiveren waarom voor een bepaalde wegingsfactor is gekozen. Het is ook de vraag of bestuursorganen een dergelijke motivering moeten geven. Als het gewicht van de zaak op 1 of hoger wordt gesteld, hoeft dat niet te worden gemotiveerd; slechts bij een lager gewicht van 0,25 of 0,5 ligt het geven van een uitleg voor de hand.

In tabel 4.3 wordt weergegeven hoe vaak de verschillende wegingsfactoren werden gehanteerd in de onderzochte 36 dossiers waarin een kostenvergoeding was toegekend.

Tabel 4.3: Wegingsfactoren

Wegingsfactor	Aantal zaken	Percentage
0,25	2	6
0,50	2	6
1	26	74

1,5	5	14
Totaal	35²⁷	100

In driekwart van de gevallen is voor het gewicht 1 gekozen. In minder dan vijftien procent van de gevallen was sprake van gewicht 1,5. De keuze hiervoor volgde rechtstreeks uit het Besluit proceskosten bestuursrecht.²⁸ Hierin wordt bepaald dat wanneer meer dan vier (ongeveer) gelijklopende bezwaarschriften gevoegd worden behandeld er een wegingsfactor van 1,5 moet worden toegepast. In deze zaken, die aanhangig waren bij het Agentschap Telecom, was hiervan sprake. Verder gaf een gemeente aan een weegfactor van 0,5 te hanteren bij bezwaren tegen niet tijdig beslissen. Overigens heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State inmiddels bepaald dat in geval van een *beroep* tegen niet tijdig beslissen een gewicht van 0,25 toegekend dient te worden. Volgens hierna in hoofdstuk 6 te bespreken jurisprudentie van de Afdeling dient geen kostenvergoeding te worden toegekend bij *bezwaar* tegen niet tijdig beslissen.

Nadat wij het onderzoek hadden afgesloten kwam er nog een reactie binnen van een gemeente in de categorie tussen 100.000 en 200.000 inwoners. Die was opvallend op het punt van de kostenvergoeding. Naar zeggen van de geïnterviewde ambtenaar zou binnen deze gemeente standaard een half punt worden toegekend voor het schrijven van een bezwaarschrift door een rechtshulpverlener. Het daarbij gehanteerde argument is dat het maken van bezwaar minder tijd zou kosten dan het instellen van beroep. Omdat de rechtbanken daarbij standaard wegingsfactor 1 hanteren zou die in bezwaar 0,5 moeten zijn. Hier is een onjuiste interpretatie gegeven aan de bedoeling van de wetgever met onderdeel C van de

27. De informatie over één bezwaarzaak mist hier.

28. Dit volgt uit artikel 3 Besluit proceskosten bestuursrecht in samenhang met onderdeel C2 van de Bijlage bij het Besluit.

Bijlage bij het Besluit proceskosten bestuursrecht over de wegingsfactoren.

Een van de rechtshulpverleners betreurt het dat er binnen het systeem van het Besluit proceskosten bestuursrecht niet vaker wordt gedifferentieerd. Dat kan door middel van de wegingsfactoren.

“Het gewicht van de zaak biedt een mogelijkheid tot differentiatie. Bestuursorganen – en ook rechtbanken – hanteren echter vrij standaard de vermenigvuldigingsfactor 1. Als je als rechtshulpverlener vindt dat een zaak een hogere factor zou moeten krijgen, moet je dat veelal zwaar bevechten. Dat kost vaak meer dan het oplevert en daarom wordt dat maar zelden gedaan. Als er al wordt gewogen, vindt eerder een bijstelling naar beneden plaats dan naar boven.”

4.8 De vergoede kostenposten

Uit het Besluit proceskosten bestuursrecht volgt dat verschillende kostenposten in aanmerking kunnen komen voor vergoeding. Het kan gaan om onder meer de kosten voor rechtsbijstand, reiskosten, verblijfkosten, verletkosten, kosten voor het inschakelen van deskundigen, getuigen en tolken en het opvragen van gegevens. Uit het verzamelde materiaal blijkt dat in alle gevallen waarin er een bedrag is uitgekeerd, altijd in ieder geval de kosten van rechtsbijstand worden vergoed. Daarnaast worden soms andere kosten vergoed. Zo zijn in vijf gevallen reiskosten vergoed en in één geval de kosten voor het opvragen van medische informatie (zie tabel 4.4). Dat neemt niet weg dat in alle 36 bezwaarzaken waarin een kostenvergoeding is toegekend en die wij in ons dossieronderzoek hebben bestudeerd in ieder geval steeds óók de kosten van rechtsbijstand werden vergoed. Deze constatering komt overeen met de ervaring van de geïnterviewde ambtenaren en rechtshulpverleners dat ongeveer negentig procent van de gevraagde en uitgekeerde

kostenvergoedingen betrekking heeft op de kosten van rechtsbijstand.

Tabel 4.4: Kostenposten

Kostenposten	Aantal zaken	Percentage
Rechtsbijstand	30	83
Rechtsbijstand en reiskosten	5	14
Rechtsbijstand en medische informatie	1	3
Totaal	36	100

Dat er niet vaker kosten worden gemaakt voor het inschakelen van deskundigen en het opvragen van medische gegevens is volgens een rechtshulpverlener van het Bureau Rechtshulp goed te verklaren.

“Met het inschakelen van deskundigen en het opvragen van medische gegevens zijn we heel terughoudend. In WAO-procedures moet het bestuursorgaan deze informatie aanleveren. Dat kost ons niets. Als wij deze gegevens zelf opvragen krijgen we alleen een vergoeding als we de beroepsprocedure winnen. Dat is een groot risico. Een eigen deskundige is duur en risicovol. Dat geldt zeker omdat onze cliënten vaak toch al de financieel zwakkeren van de samenleving zijn. Alvorens een deskundige in te schakelen, overleggen we daarom eerst met de cliënten, waarbij we voor hem de kansen en de risico's uiteenzetten.”

Hieruit kan worden afgeleid dat – zoals ook in het hiernavolgende hoofdstuk 5 aan de orde wordt gesteld – de regeling niet tot effect heeft gehad dat allerlei kosten worden gemaakt die voorheen wellicht niet werden gemaakt.

4.9 De hoogte van het toegekende bedrag

Door de forfaitaire bedragen die in onderdeel B van de bijlage van het Besluit proceskosten bestuursrecht zijn vastgesteld voor de vergoeding van de inschakeling van rechtsbijstand, wordt in bezwaarzaken – als het verzoek om een kostenvergoeding wordt gehonoreerd – veelal een bedrag van 322 of 644 euro uitgekeerd. Een bedrag van 322 euro komt het meest voor. In zo'n bezwaarzaak is sprake van de indiening van het bezwaarschrift door professionele rechtsbijstand (1 punt) en is de zwaarte van de zaak standaard (wegingsfactor 1). Dit gebeurt in ruim 44 procent van de onderzochte gevallen. Maar doordat er met een wegingsfactor kan worden gewerkt en doordat ook andere kostenposten dan rechtsbijstand kunnen worden meegenomen, worden er soms andere bedragen uitgekeerd. Gemiddeld is in de door ons in het dossieronderzoek onderzochte 36 zaken waar een kostenvergoeding is toegekend, een bedrag van 403 euro uitgekeerd.

4.10 Conclusie

Uit het onderzoek blijkt dat een minderheid van de bestuursorganen (zes van de 37 bevraagde bestuursorganen) actief bekendheid geeft aan de regeling over de kostenvergoeding in de voorprocedure. Wanneer een verzoek om een kostenvergoeding is gedaan (naar schatting in vijf tot tien procent van de zaken) wordt dat verzoek naar schatting van de respondenten van de telefonische enquête in ongeveer twintig procent van de gevallen gehonoreerd. Dat zou betekenen dat in één tot twee procent van de bezwaarzaken een kostenvergoeding wordt toegekend.

Bestuursorganen ondervinden weinig problemen bij het hanteren van het criterium 'aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid'. Ook de wijze waarop het puntenstelsel uit het Besluit proceskosten bestuursrecht en de wegingsfactoren moeten worden toegepast stuit niet op problemen. Negen (van de 37 geënquêteer-

de) bestuursorganen hebben beleid vastgesteld aan de hand waarvan de wegingsfactor in concrete zaken wordt vastgesteld. De kostenvergoeding betrof in de onderzochte dossiers in ieder geval steeds de kosten van rechtsbijstand. In een klein aantal gevallen (zes van de 36 dossiers) werden ook reiskosten en de kosten voor het opvragen van medische informatie vergoed.

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk doen wij verslag van de interviewronde die we hebben gehouden onder rechtshulpverleners. Wij hebben gesproken met twaalf rechtshulpverleners (voor een overzicht zie bijlage 2). Het gaat voor het merendeel om advocaten die actief zijn binnen het bestuursrecht en die regelmatig – gemiddeld enkele tientallen malen per jaar – een bezwaarschriftprocedure voeren. In paragraaf 5.2 komen de manier waarop het verzoek wordt gedaan en de kans op succes van een verzoek aan de orde.

5.2 Verzoek en beslissing

De rechtshulpverleners die wij hebben gesproken, gaven zonder uitzondering te kennen een verzoek om een kostenvergoeding standaard in te dienen. In alle gevallen is dat verzoek onderdeel van het bezwaarschrift.

Het verzoek wordt slechts zelden ingewilligd, zo geven de rechtshulpverleners zonder uitzondering aan.

5.3 Hoogte van de vergoeding

De rechtshulpverleners menen dat het om een ‘marginale’ regeling gaat, gelet op de hoogte van de kosten die voor vergoeding in aanmerking kunnen komen. Dat is ook de reden dat een enkele

rechtshulpverlener stelt dat niet wordt verzocht om vergoeding van andere kosten dan die van rechtsbijstand. Het declareren van die andere kosten zou meer tijd kosten dan een vergoeding kan opleveren. In die zin meent men ook dat de regeling een verslechtering is omdat de bedragen lager zijn dan die voorheen vergoed konden worden via de burgerlijke rechter. Duidelijk is dat de regeling niet kostendekkend is. Daar staat tegenover dat de regeling wel meer duidelijkheid verschaft en per saldo minder werk oplevert. Voor de burger is de regeling in die zin een verbetering omdat nu een duidelijke procedure tot stand is gekomen.

De wegingsfactoren worden volgens de respondenten in de meeste gevallen juist toegepast. Eén casus wordt gemeld waarin een gemeente meent dat een bezwaarde maar ‘half’ gelijk heeft gekregen, waarbij vervolgens als wegingsfactor 0,5 is toegepast. De geïnterviewde respondent is hiertegen niet in beroep gekomen omdat dit meer zou kosten dan het op zou leveren.

5.4 Vergoeding in geval van een toevoeging

Wanneer een bezwaarde procedeert met hulp van een advocaat die rechtshulp verleent in het kader van een rechtsbijstandsverzekering, gaat de vergoeding – als die wordt toegekend – naar de verzekeringsmaatschappij. Wanneer een vergoeding wordt toegekend in een situatie waarin een toegevoegde advocaat procedeert, wordt de kostenvergoeding door het bestuursorgaan betaald aan de rechtshulpverlener. Wanneer een kostenvergoeding is verkregen, trekt de raad voor de rechtsbijstand deze vergoeding af van de toevoegingsvergoeding waarop de toegevoegde advocaat recht heeft. Het totale bedrag dat de advocaat ontvangt blijft daarmee gelijk. Deze praktijk lijkt in strijd met de regeling in artikel 7:15, lid 2, Awb, artikel 243, lid 2, Rv en artikel 29, lid 3 van de Wet op de rechtsbijstand.

Die regeling ziet er als volgt uit. In artikel 7:15, lid 2, Awb (en artikel 7:28, lid 2) wordt verwezen naar artikel 243, lid 2, Rv.²⁹ Daarmee beoogde de wetgever aan te sluiten bij de regeling van de kostenveroordeling in beroepsprocedures in geval van een toevoeging. Die regeling komt er op neer dat de griffier er zorg voor dient te dragen dat de met een toevoeging procederende (winnende) partij in civiele zaken schadeloos wordt gesteld voor de door deze voldane eigen bijdrage en dat het resterende bedrag aan de rechtshulpverlener wordt betaald. In artikel 29, lid 1, Wet op de rechtsbijstand is met het oog daarop bepaald dat wanneer sprake is van een met een toevoeging procederende partij een afschrift van het besluit tot toevoeging wordt overgelegd aan de rechter voor wie de zaak dient. De rechter kan daarmee in de uitspraak rekening houden door in de proceskostenveroordeling te bepalen dat de verliezende partij de vergoeding ten gunste van een op basis van een toevoeging procederende partij betaalt aan de griffier. De griffier stelt met het geïnde bedrag de belanghebbende schadeloos, waarbij als eerste de rechtszoekende de eigen bijdrage vergoed krijgt. Daarna ontvangen de griffier en de deurwaarder een vergoeding, waarna de raad voor de rechtsbijstand de vergoeding voor de toevoeging ontvangt. Wanneer dan nog een bedrag resteert wordt dit uitgekeerd aan de rechtsbijstandverlener. Bij de invoering van de Wet kosten bestuurlijke voorprocedures is aan artikel 29 van de Wet op de rechtsbijstand een derde lid toegevoegd waarin wordt bepaald dat, indien op grond van de Awb bezwaar of administratief beroep wordt ingesteld en de belanghebbende een verzoek om kostenvergoeding doet, een afschrift van het besluit tot toevoeging zo spoedig mogelijk, maar in ieder geval voordat het bestuursorgaan heeft beslist op het bezwaar- of administratief beroepschrift, wordt overgelegd aan het bestuursorgaan. De gedachte is dus dat het bestuursorgaan de regeling van

29. In de oorspronkelijke tekst werd verwezen naar artikel 57b Rv. Na wijziging van het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering wordt in de geldende tekst verwezen naar artikel 243 Rv.

artikel 29, lid 3, Wet op de rechtsbijstand toepast door allereerst de eigen bijdrage van de rechtzoekende te vergoeden, daarna de raad voor de rechtsbijstand het bedrag van de toevoeging te vergoeden en vervolgens een eventueel restant aan de rechtsbijstandverlener te betalen.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel kosten bestuurlijke voorprocedures, in de ‘Handleiding vergoeding kosten bezwaar en administratief beroep’ en ook in de ‘Handreiking Bezwaarschriftprocedure Algemene wet bestuursrecht’ worden bestuursorganen geadviseerd de kostenvergoeding in zijn geheel aan de advocaat te betalen, zodat die kan zorgen voor verrekening met de eigen bijdrage.^{30 31} Zoals gezegd, blijkt uit ons onderzoek dat bestuursorganen het ook daadwerkelijk op die manier doen. De raad voor de rechtsbijstand wordt door de advocaten bij de declaratie van de toevoeging geïnformeerd over de kostenvergoeding, waarna de raad de vast te stellen vergoeding voor de toevoeging vermindert met de door de advocaat reeds ontvangen kostenvergoeding, met een bijtelling voor de eigen bijdrage. De raad voor de rechtsbijstand gaat er daarbij van uit dat de advocaat de door de belanghebbende reeds betaalde eigen bijdrage aan deze restitueert.

Het bovenstaande maakt duidelijk dat de verwijzing in de wettekst naar artikel 243 Rv geen werkbare verwijzing is gebleken en daarmee zinledig is geworden.

5.5 Neveneffecten

30. *Kamerstukken II* 1999/2000, 27 024, nr. 3, p. 10.

31. Opmerkelijk is dat deze praktijk reeds is neergelegd in artikel 58 van de Landsverordening administratieve rechtspraak Nederlandse Antillen en Aruba. Zie voor de tekst noot 9.

De rechtshulpverleners menen dat de regeling geen aanzuigende werking heeft. Enkelen vroegen in het verleden al vaak om een kostenvergoeding, al dan niet via de burgerlijke rechter. De hoeveelheid bezwaarzaken verandert door de regeling niet, zo menen de rechtshulpverleners. Cliënten nemen het initiatief voor een zaak; de regeling speelt bij de afweging die een cliënt maakt geen rol omdat deze daarvan geen kennis draagt. Een aantal rechtshulpverleners meldt dat – waar het gaat om zaken waarbij grote belangen op het spel staan – cliënten niet wakker liggen van een vergoeding nu deze via de forfaitaire bedragen uit het Besluit proceskosten bestuursrecht een beperkt karakter draagt.

De gevreesde juridisering, die de regeling mogelijk met zich mee zou brengen, is volgens de geïnterviewde rechtshulpverleners uitgebleven. Hoewel op dat punt enige verschillen worden gerapporteerd, lijkt de communis opinio dat bestuursorganen na de invoering van deze regeling niet langer vasthouden aan een besluit om zo een kostenvergoeding te ontwijken. Daarbij speelt ook een rol dat het bij vergoedingen op grond van de regeling gaat om beperkte bedragen. In vergelijking met de bedragen die de burgerlijke rechter in het verleden wel toeweest gaat het om duidelijk lagere kostenvergoedingen.

Tot slot is het de ervaring van de geïnterviewde rechtshulpverleners dat de regeling het voeren van informeel overleg niet belemmert.

5.6 Conclusie

Rechtshulpverleners menen dat het gaat om een ‘marginale regeling’, gelet op de hoogte van de kosten die voor vergoeding in aanmerking kunnen komen. De vergoeding voor de kosten voor rechtsbijstand is een verslechtering in vergelijking met de bedra-

gen die voorheen via de burgerlijke rechter vergoed konden worden. Daar staat tegenover dat de regeling meer duidelijkheid verschaft en minder werk oplevert omdat een duidelijke procedure tot stand is gekomen. De rechthulpverleners menen dat de regeling in de meeste gevallen goed wordt toegepast. Neveneffecten, zoals juridisering, doen zich naar het oordeel van de geïnterviewde rechtshulpverleners niet voor.

6.1 Inleiding

Op 12 maart 2002 is het gewijzigde artikel 8:75 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) in werking getreden, evenals de gewijzigde artikelen 7:15 en 7:28 Awb, welke artikelen zijn aangevuld met bepalingen over de kostenvergoeding.

Op grond van artikel 8:75 Awb is de rechtbank sinds 12 maart 2002 bij uitsluiting bevoegd een partij te veroordelen in de kosten die een andere partij in verband met de behandeling van het bezwaar of het administratief beroep redelijkerwijs heeft moeten maken. In beroep in eerste en enige aanleg en in hoger beroep is deze bepaling van overeenkomstige toepassing op de beoordeling door zowel de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State als de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

Tot op heden zijn ca. tien uitspraken over artikel 7:15, tweede tot en met vierde lid, Awb gepubliceerd. De overige uitspraken die hierna worden besproken zijn verzameld via rechtspraak.nl en via raadvanstate.nl. In totaal gaat het om een kleine vijftig relevante uitspraken. De wetgever beoogde met de Wet kosten bestuurlijke voorprocedures de weg naar de burgerlijke rechter af te sluiten door de bestuursrechter exclusieve bevoegdheid toe te kennen op dit punt. Naar onze waarneming is die doelstelling bereikt; wij hebben geen vonnissen van de burgerlijke rechter aangetroffen over de kostenvergoeding in gevallen waarin de regeling van artikel 7:15 en 7:28 van toepassing was.

In dit hoofdstuk worden de uitspraken over de kostenvergoeding in bezwaar besproken, die vanaf maart 2002 zijn gedaan. Belangrijk is uiteraard de wijze waarop de bestuursrechter het criterium ‘herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid’ toepast. Hieraan wordt in paragraaf 6.2 aandacht geschonken. In paragraaf 6.3 wordt onderzocht hoe het Besluit proceskosten bestuursrecht in de rechtspraak wordt toegepast. Jurisprudentie over het bij besluit op bezwaar beslissen of uitblijven van een besluit over de gevraagde kostenvergoeding wordt in paragraaf 6.4 besproken. Tot slot is er een aantal interessante uitspraken over overgangsrecht en procesbelang, die in paragraaf 6.5 aan de orde komen.

6.2 Het criterium voor kostenvergoeding

De wetgever stond een terughoudende regeling van de kostenvergoeding in de bestuurlijke voorprocedure voor ogen. De Tweede Kamer heeft de regeling verruimd via het amendement-Dittrich c.s. Op verzoek van de bezwaarde kan aanspraak op een kostenvergoeding worden gedaan wanneer het besluit wordt ‘herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid’. De meeste rechtspraak over de kostenvergoeding ziet op de interpretatie van dit criterium. Die rechtspraak wordt behandeld aan de hand van de volgende drie elementen:

1. Herroeping primair besluit (6.2.1);
2. Verwijtbaarheid bestuursorgaan (6.2.2);
3. Onrechtmatigheid (6.2.3).

6.2.1 Herroeping primair besluit

Met betrekking tot de voor de toekenning van een kostenvergoeding noodzakelijke herroeping is de rechtspraak over het indienen van een bezwaarschrift tegen het niet (tijdig) nemen van een pri-

mair besluit voor de praktijk van groot belang. Aanvankelijk oordeelden rechtbanken dat de wet in dergelijke gevallen zo moet worden gelezen dat het verzoek om kostenvergoeding in bezwaar moet worden toegewezen. Volgens de voorzieningenrechter van de rechtbank Leeuwarden moet het alsnog nemen van een primair besluit gelijkgesteld worden met het herroepen van het niet tijdig nemen van die primaire beslissing.³² De rechtbank Maastricht koos voor een vergelijkbare lijn.³³ De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft vanaf mei 2004 in een aantal uitspraken gekozen voor een andere lijn.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State meent dat de kosten van voorprocedures, die het bezwaar of beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit betreffen, niet voor vergoeding in aanmerking komen. Het gaat om uitspraken van juni en augustus 2004.³⁴ De overweging van de Afdeling luidt hierbij als volgt:

“Omdat een bezwaar tegen het niet tijdig nemen van een besluit slechts kan leiden tot een gegrondverklaring van het bezwaar, maar niet tot herroeping van enig primair besluit, is een vergoeding van de desbetreffende kosten op grond van artikel 7:15 van de Algemene wet bestuursrecht niet mogelijk.”

Met deze uitspraken is duidelijk geworden dat de regeling van artikel 7:15 en 7:28 Awb voor belanghebbenden die een bezwaarschrift indienen tegen het niet (tijdig) nemen van een primair besluit geen potentieel effectief instrument is. Wanneer een andere lijn zou zijn gekozen en in dergelijke gevallen wel standaard een

32. Voorzieningenrechter Rb. Leeuwarden, 23 mei 2003, Gst. 7196, 2003, 191.

33. Rechtbank Maastricht 23 augustus 2003, LJN AJ3325; rechtbank Maastricht 28 augustus 2003, JABW 2003/208; USZ 2003/320 m.a. WdO.

34. ABRvS 2 juni 2004, LJN AP0343, 20030373/1 en 200303768/1; ABRvS 23 juni 2004, AB 2004, 404 m.nt. AMLJ, ABRvS 29 juni 2004, 200308027/2, ABKort, nr. 459 en ABRvS 25 augustus 2004, JB 2004/289 m.nt. Van Dam.

kostenvergoeding zou worden toegekend bij een gegrond bezwaar, zou de regeling fungeren als financieel instrument om bestuursorganen tot besluitvorming te manen. De kosten van het maken van bezwaar blijven op grond van deze Afdelingsuitspraken voor rekening van bezwaarden.

Overigens is het opvallend dat de door de Afdeling bestuursrechtspraak gekozen lijn afwijkt van de bedoeling die de wetgever op dit punt oorspronkelijk had. Uit de memorie van toelichting blijkt immers dat de wetgever met de oorspronkelijke tekst van het tweede lid van de artikelen 7:15 en 7:28 Awb juist wel de mogelijkheid wilde openen voor het toekennen van een kostenvergoeding bij stelselmatig niet tijdig beslissen. Met de amendering van de wettekst door het amendement-Dittrich c.s. is deze mogelijkheid – althans naar het oordeel van de Afdeling – verdwenen. Het toevoegen van de term ‘herroepen’ aan de wettekst leidt er toe dat bij een gegrond bezwaarschrift tegen niet tijdig beslissen geen kostenvergoeding kan worden toegekend omdat het niet tijdig beslissen volgens de Afdeling bestuursrechtspraak niet kan worden herroepen.

De vraag wanneer – los van de situatie van bezwaar tegen een niet tijdig genomen primair besluit – sprake is van het herroepen van een primair besluit is ook in een andere uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aan de orde. In haar uitspraak van 23 juni 2004 maakt de Afdeling duidelijk dat verder in het bestreden besluit weliswaar het bezwaar van appellanten gedeeltelijk gegrond heeft verklaard en het primaire besluit daarbij heeft herroepen voor zover het een gedeelte van de motivering betreft, maar dat het dictum van dat besluit in stand is gebleven en dat daarmee niet voldaan is aan de voorwaarde van artikel 7:15, tweede lid.³⁵ Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de term

35. ABRvS 23 juni 2004, LJN AP3364, 200306954/1.

‘herroepen’ uit deze bepaling ziet op het dictum van het besluit en niet op de motivering.

6.2.2 Verwijtbaarheid

De vraag naar de verwijtbaarheid van de onrechtmatigheid is in een aantal uitspraken aan de orde.

Niet verrassend is dat de Afdeling in de uitspraak van 25 februari 2004 overweegt dat de wijziging van het bestreden besluit (wijzigen bedrag schadevergoeding) mede een gevolg is van het in bezwaar wijzigen door appellanten van de (voor schadevergoeding) in aanmerking te nemen uitgangspunten en daarmee geen aanleiding kan vormen voor een kostenvergoeding in bezwaar.³⁶ Het moet immers gaan om aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid.

Met betrekking tot de verwijtbaarheid van onrechtmatigheden heeft het Gerechtshof Amsterdam in zijn uitspraak van 27 maart 2003 vastgesteld, dat hiervan sprake was omdat verweerder in strijd met de (hem bindende) Leidraad de dwanginvordering heeft voortgezet.³⁷

De onjuiste toepassing van jurisprudentie kan leiden tot verwijtbare onrechtmatigheid aan de kant van het bestuursorgaan. Criterium is daarbij de ten tijde van het primaire besluit bekende jurisprudentie, aldus de rechtbank Assen in een uitspraak over het Wvg-Protocol.³⁸ In deze casus was ten tijde van het primaire besluit nog geen sprake van jurisprudentie over het begrip ‘verantwoorde voorziening’, die er ten tijde van het besluit op bezwaar – mede door toedoen van het Wvg-protocol – wel was. Om die reden

36. ABRvS 25 februari 2004, LJN AO4372, 200304479/1.

37. Hof Amsterdam 27 maart 2003, LJN AF6652, 02/02874 PV.

38. Rb. Assen 14 juni 2003, LJN AF9877, 03/122.

volgt geen veroordeling in de vergoeding van in bezwaar gemaakte kosten.

Een rekenfout komt zonder meer voor rekening van het bestuursorgaan. In haar uitspraak van 7 april 2004 stelt de rechtbank Maastricht vast, dat bij de beslissing op bezwaar het bestuursorgaan zijn primaire besluit heeft herroepen vanwege een berekeningsfout ten aanzien van het eigen aandeel in de kosten van een woonvoorziening ingevolge de Wet voorzieningen gehandicapten.³⁹ De rechtbank is op grond hiervan van oordeel dat het primaire besluit is herroepen wegens een aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid.

In de uitspraak van het Gerechtshof Amsterdam van 4 mei 2004 acht het Hof aannemelijk dat ten tijde van het vaststellen van de boetebeschikking bij de Belastingdienst bekend was dat mevrouw X was overleden.⁴⁰ Door in strijd met het bepaalde in artikel 67i van de Algemene wet rijksbelastingen toch een boete op te leggen heeft de inspecteur naar het oordeel van het Hof onrechtmatig gehandeld. Het bestreden primaire besluit is derhalve eveneens het gevolg van aan de inspecteur te wijten onrechtmatigheid, aldus het Gerechtshof Amsterdam.

Van verwijtbaarheid is volgens de jurisprudentie derhalve sprake wanneer het bestuursorgaan de feiten – als die bekend waren of bij het bestuursorgaan moesten zijn – onjuist heeft vastgesteld, de wet of de eigen beleidsregels niet of verkeerd toepast of een besluit neemt in strijd met de ten tijde van het primaire besluit geldende jurisprudentie.

6.2.3 Onrechtmatigheid

39. Rb. Maastricht 7 april 2004, LJN AP6903, AWB 03/1564 WVG.

40. Hof Amsterdam 4 mei 2004, LJN AP2874, 03/04118.

Voordat de wijziging van artikel 7:15 Awb in werking trad, bestond er slechts beperkte ruimte voor de bestuursrechter om tot kostenvergoeding in bezwaar over te gaan. Alleen in uitzonderlijke gevallen, bijvoorbeeld wanneer een bestuursorgaan ‘tegen beter weten in’ een onrechtmatig besluit had genomen, kwamen de kosten van een voorprocedure voor vergoeding in aanmerking. De rechtbank ‘s-Gravenhage maakt in haar uitspraak van 20 maart 2003 duidelijk dat – anders dan verweerder had betoogd – de vergoedingsplicht onder artikel 7:15, tweede lid en verder, Awb niet alleen geldt wanneer tegen beter weten in een onjuist besluit is genomen.⁴¹ Voldoende hiervoor is, dat achteraf het bestreden besluit onjuist c.q. onrechtmatig is gebleken. In de procedure die leidde tot de Afdelingsuitspraak van 6 mei 2004 doet verweerder een poging het niet-toekennen van een kostenvergoeding te rechtvaardigen, door er op te wijzen dat geen sprake is van ernstige onzorgvuldigheid.⁴² Met dat verweer maakt de Afdeling korte metten:

“Verweerder stelt zich op het standpunt dat er geen sprake van is dat het bestreden besluit door ernstige onzorgvuldigheid in strijd met het recht is genomen. Hij was immers bevoegd tot handhavend optreden, omdat appellante zonder daartoe vereiste vergunning als bedoeld in artikel 3 van de Ontgrondingenwet heeft ontgrond en in deze ontgronding stoffen heeft gestort. De Afdeling is van oordeel dat verweerder met het voorgaande een onjuiste maatstaf aanlegt. Anders dan verweerder stelt is in artikel 7:15, tweede lid van de Algemene wet bestuursrecht niet de eis gesteld dat het bestreden besluit door ernstige onzorgvuldigheid in strijd met het recht tot stand is gekomen, maar is de eis gesteld dat herroeping van het bestreden besluit plaatsvindt wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. Het bestreden besluit is dan ook in zoverre genomen in strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht.”

Het criterium dat oorspronkelijk in het bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel stond, dat het besluit door ernstige onzorg-

41. Rb. 's-Gravenhage 20 maart 2003, LJN AL8480, AWB 02/03869 MAWKLA.

42. ABRvS 6 mei 2004, LJN AO8874, 200307321/1.

vuldigheid in strijd met het recht is genomen, kan volgens de Afdeling derhalve niet worden gehanteerd bij het beoordelen van het verzoek om een kostenvergoeding.

6.2.4 Redelijkerwijs gemaakte kosten

In zijn uitspraak van 20 maart 2003 gaat de rechtbank Den Haag in op het standpunt van verweerder dat eiser redelijkerwijs geen kosten had hoeven maken.⁴³ Hoewel die redenering geen grond vindt in de wettelijke regeling, stelt de rechtbank toch vast dat eiser is geconfronteerd met een – achteraf onjuist – besluit dat hem raakt in zijn rechtspositie:

“In redelijkheid kan naar het oordeel van de rechtbank niet worden volgehouden dat het onnodig was daartegen een bezwaarschrift in te dienen. Het niet indienen van een bezwaarschrift had immers kunnen leiden tot een in rechte vaststaand besluit. Daarbij kan ook het inschakelen van een professionele rechtsbijstandverlener niet aan eiser worden tegengeworpen. Verweerder beschikt immers ook over een professionele organisatie waarin besluiten als het onderhavige tot stand worden gebracht.”

6.3 De hoogte van de kosten en het Besluit proceskosten bestuursrecht

Het Besluit proceskosten bestuursrecht kent wegingsfactoren die er toe strekken dat bij het toekennen van de vergoeding rekening wordt gehouden met de zwaarte van een zaak. De rechtbank Amsterdam deed op 22 augustus 2003 uitspraak over het door een bestuursorgaan ter zake gevoerde beleid⁴⁴:

“Ter zitting heeft verweerder aangegeven dat er een zeer terughoudend beleid wordt gevoerd met betrekking tot het toekennen van het gewicht ‘gemiddeld’ aan een zaak.

Daargelaten de vraag of de termen ‘licht’ en ‘gemiddeld’ niet moeten worden aangemerkt als wettelijke begrippen, waarvan de invulling niet

43. Rb. 's-Gravenhage 20 maart 2003, LJN AL8480, AWB 02/03869 MAWKLA.

44. Rb. Amsterdam 22 augustus 2003, LJN AI404, AWB 02/5298 NABW.

zonder meer aan het beleid van verweerder kan worden overgelaten, is naar het oordeel van de rechtbank een beleid, waarin kennelijk uit oogpunt van kostenbeheersing een terughoudende interpretatie wordt gegeven aan voormelde begrippen strijdig met de strekking van artikel 7:15 van de Awb. Voormeld artikel bepaalt immers dat de kosten die de betrokkene redelijkerwijs heeft moeten maken dienen te worden vergoed. Het gaat dan niet aan om een beleid te voeren dat erop neerkomt dat minder kosten dan die redelijkerwijs zijn gemaakt worden vergoed. In dat verband is ook van belang dat in de Nota van Toelichting bij het Bpb terzake van de wegingsfactoren is vermeld dat de uitkomst steeds in overeenstemming dient te zijn met de bewerkelijkheid en gecompliceerdheid van de zaak en de daarmee verband houdende werkbelasting van de rechtsbijstandverlener.

Naar het oordeel van de rechtbank kan de onderhavige zaak niet als 'licht' worden aangemerkt nu in het bezwaarschrift tegen het primaire besluit waarbij een deel van de bijstanduitkering van eiser is ingehouden de materiële kant van de zaak aan de orde is gesteld en het bezwaar tegen het primaire besluit tevens op materiële gronden door verweerder gegrond is verklaard. De kwalificatie 'licht' wordt blijkens vaste jurisprudentie doorgaans slechts gebruikt indien een besluit reeds op formele gronden wordt vernietigd, en daardoor aan beoordeling van de materiële inhoud van het geschil niet wordt toegekomen."

De uitspraak betekent dat bestuursorganen geen beleid mogen voeren, waarin ze een kostenbeperkende interpretatie geven aan de wegingsfactoren uit het Besluit proceskosten bestuursrecht.

Overigens wordt in de aangetroffen rechtspraak waar sprake is van zelf in de zaak voorzien op het punt van de vergoeding van in bezwaar gemaakte kosten standaard uitgegaan van wegingsfactor 1. In de zaken die betrekking hadden op bezwaar dat was ingediend tegen een niet tijdig genomen primair besluit, is de wegingsfactor 'zeer licht' toegepast (0,25). Zoals hiervoor in paragraaf 6.2 vermeld, is dat volgens latere Afdelingsjurisprudentie geen relevant punt meer. Overigens is in de uitspraak van de rechtbank Maastricht van 27 mei 2003 op dat punt verwezen naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 13 juni 2001 waarin – in afwijking van eerdere jurisprudentie – werd geoordeeld dat in *be-*

roepszaken tegen het uitblijven een besluit de wegingsfactor ‘zeer licht’ op zijn plaats is.⁴⁵ Daarbij is overwogen dat het in dit soort zaken uitsluitend gaat om de vraag of de beslistermijn is overschreden, waarbij geen beoordeling van het materiële geschil plaatsvindt.

6.4 Moment van beslissen over kostenvergoeding

Uit de rechtspraak valt op te maken dat bestuursorganen zich niet altijd houden aan de verplichting van artikel 7:15, derde lid, Awb, dat tegelijkertijd met de beslissing op bezwaar ook een besluit wordt genomen over de vergoeding van de kosten indien daarom is gevraagd.

Herhaaldelijk heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State beslist dat het bij het besluit op bezwaar niet beslissen op een daaraan voorafgaand ingediend verzoek om een kostenvergoeding, onrechtmatig moet worden geacht. In dergelijke gevallen bepaalt de Afdeling dat in strijd is gehandeld met artikel 7:15, derde lid, Awb.⁴⁶ De bestreden beslissing op bezwaar, voor zover het bestuursorgaan in strijd met het genoemde artikel niet heeft beslist, wordt vernietigd. In die gevallen waarin het bestuursorgaan overigens geen nieuw besluit op bezwaar dient te nemen kan door de rechter zelf in de zaak worden voorzien op grond van artikel 8:72, vierde lid, Awb en/of artikel 8:75 Awb, dat immers ook op de voorprocedure ziet. In de uitspraak van 3 december 2003 draagt de Afdeling het bestuursorgaan op een nieuw besluit te nemen, terwijl de Afdeling ook daar zelf had kunnen voorzien op het punt

45. Rb. Maastricht 27 mei 2003, LJN AF9766, AWB 03/296. Verwezen wordt naar ABRvS 13 juni 2001, LJN AB2684.

46. ABRvS 3 december 2003, LJN AN9255, 200302953/1. Op dit punt gelijklopende uitspraken heeft de Afdeling gedaan op 7 januari 2004 (LJN AN9255, 200206390/1 en 2003021361/1) en 23 juni 2004 (LJN AP3364, 200306954/1).

van de kostenvergoeding. Uit andere uitspraken blijkt dat de Afdeling wel zelf voorziet in vergelijkbare gevallen.⁴⁷

Concluderend op dit punt blijkt dat de jurisprudentie over de toepassing van artikel 8:75 Awb laat zien dat wanneer in beroep wordt vastgesteld dat een bestuursorgaan ten onrechte geen kostenvergoeding in bezwaar heeft toegekend, de beslissing op dat punt wordt vernietigd. In de meeste uitspraken wordt het beroep gegrond verklaard, het besluit op bezwaar vernietigd en vervolgens zelf in de zaak voorzien ex artikel 8:72, vierde lid, Awb. In dat kader wordt toepassing gegeven aan artikel 8:75 Awb op het punt van de kostenvergoeding.

6.5 Overige relevante jurisprudentie

De overige jurisprudentie ziet op het overgangsrecht en het procesbelang dat een procederende partij heeft bij het voeren van een procedure.

6.5.1 Overgangsrecht

De rechtbank Arnhem stelt in haar uitspraken van 31 december 2002 en 10 april 2003 het overgangsrecht aan de orde dat op de kostenvergoedingsregeling van toepassing moet worden geacht.⁴⁸ Hoewel met betrekking tot de toepassing van artikel 7:15 Awb geen specifieke bepalingen van overgangsrecht gelden, is de rechtbank van oordeel dat het overgangsrecht met betrekking tot artikel 8:75 Awb bij de toepassing van artikel 7:15 Awb van overeenkomstige toepassing is. De rechtbank overweegt in beide uitspraken als volgt:

47. Zie onder meer: ABRvS 7 januari 2004 (LJN AN9255, 200206390/1 en 2003021361/1), ABRvS 24 december 2003 (200300615/1) en ABRvS 10 maart 2004 (200300932/1).

48. Rechtbank Arnhem 31 december 2002 (LJN AF3730, 02/1476) en 10 april 2003 (LJN AF8093, AWB 02/2418 WW).

“Een andersluidende opvatting zou immers betekenen dat bij een beslissing op bezwaar reeds wel tot vergoeding van in bezwaar gemaakte kosten zou kunnen worden beslist, terwijl, in het geval tegen een dergelijke beslissing op bezwaar beroep is ingesteld, de rechtbank daarover niet zou mogen oordelen. Een dergelijke situatie verdraagt zich niet met de tekst van artikel 8:75 van de Awb in die zin dat bij dit artikel de rechtbank bij uitsluiting bevoegd wordt geacht zich over de proceskosten uit te spreken.”

In de uitspraak van 8 mei 2003 motiveert de rechtbank Zutphen een gelijksoortig oordeel als volgt.⁴⁹

“Gelet voorts op de verbinding die (uitsluitend) in artikel 8:75 (nieuw) van de Awb wordt gelegd met artikel 7:15, tweede tot en met vierde lid, (nieuw) van de Awb, is de rechtbank van oordeel dat ook artikel 7:15 (nieuw) van de Awb slechts van toepassing is te achten in die gevallen waarin het besluit waartegen bezwaar kan worden gemaakt is genomen voor 12 maart 2002.

Hieraan doet niet af dat artikel 7:15 van de Awb niet met zoveel woorden in artikel III van de Wet [kosten bestuurlijke voorprocedures] is genoemd. De rechtbank vindt voor deze opvatting steun in de wetsgeschiedenis van het overgangsrecht van artikel III van de Wet (Kamerstukken II 2000/01, 27 024, nrs. 5 en 6), waaruit kan worden afgeleid dat de wetgever een eerbiedigende werking van (onder meer) artikel 7:15 van de Awb heeft beoogd.”

Deze uitspraken worden bevestigd in Afdelingsuitspraken van 4 en 18 juni 2003.⁵⁰

“Hoewel overgangsrecht met betrekking tot de artikelen 7:15 en 7:28 van de Algemene wet bestuursrecht ontbreekt, is de Afdeling, gelet op de samenhang tussen de artikelen 8:75, 7:15 en 7:28 van de Algemene wet bestuursrecht, van oordeel dat het hierboven genoemde overgangsrecht

49. Rechtbank Zutphen 8 mei 2003, LJN AF8383, 02/1562 WAZ 58.

50. ABRvS 4 juni 2003, 200205507/1; ABRvS 18 juni 2003, 200300388/1. Ook de Centrale Raad van Beroep heeft deze lijn onderschreven. Zie CRvB 26 februari 2004, LJN AO4634, 03/3722 AW.

moet worden geacht eveneens te gelden ten aanzien van de artikelen 7:15 en 7:28 van de Algemene wet bestuursrecht.”

Met deze uitspraak staat vast dat de regeling voor de kostenvergoeding in bezwaar slechts betrekking kan hebben op (primaire) besluiten die zijn genomen op en na 12 maart 2002, de datum waarop de Wet kosten bestuurlijke voorprocedures in werking trad.

6.5.2 Procesbelang

De uitspraak van 6 mei 2004 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ziet op het procesbelang van appellante bij de inhoudelijke beoordeling op het bezwaar.⁵¹ De Afdeling oordeelt dat gelet op artikel 7:15 Awb, waarin is bepaald dat vergoeding van kosten slechts kan plaatsvinden bij verwijtbare onrechtmatigheid, appellante belang heeft bij een heroverweging van het primaire besluit. De stelling van verweerder dat appellante geen procesbelang heeft bij een inhoudelijke beoordeling van het bezwaar nu hij de bestuursdwangbeschikking als afgedaan beschouwt (kennelijk zet het bestuursorgaan de ingezette handhavingsactie niet door omdat nader onderzoek tot de conclusie leidde dat de bagger waarmee de illegale ontgronding is opgevuld kon blijven liggen), acht de Afdeling onjuist:

“De Afdeling overweegt dat appellante in haar bezwaarschrift verweerder heeft verzocht om vergoeding van de door haar gemaakte proceskosten in verband met de behandeling van het bezwaar. In artikel 7:15, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht, voorzover hier van belang, is bepaald dat de kosten die de belanghebbende in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken uitsluitend worden vergoed voorzover het bestreden besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat appellante belang heeft bij een heroverweging van het primaire besluit. In dit verband is de stelling van verweerder dat appellante

51. ABRvS 6 mei 2004, LJN AO8874, 200307321/1.

geen procesbelang heeft bij een inhoudelijke beoordeling van het bezwaar nu hij de bestuursdwangbeschikking als afgedaan beschouwd, onjuist.”

In dit verband is ook de uitspraak van de rechtbank Maastricht van 28 augustus 2003 relevant.⁵² In die uitspraak bepaalt de rechtbank dat het bestuursorgaan heeft gehandeld in strijd met artikel 7:11, tweede lid, Awb, door bij zijn beslissing op bezwaar de gegrondverklaring niet gepaard te doen gaan met een nader voor beroep bij de rechtbank vatbaar inhoudelijk besluit. Het incomplete besluit is gevolgd door een besluit, waarbij wel een inhoudelijk oordeel op het bezwaar van eiseres is gegeven. Verweerder heeft deze inhoudelijke beslissing gegoten in de vorm van een nieuw primair besluit, waartegen opnieuw bezwaar gemaakt diende te worden. De rechtbank acht deze handelwijze niet juist. Het (tweede) besluit dient naar zijn inhoud te worden aangemerkt als een – nadere – beslissing op bezwaar. Daarbij zou dan ook recht bestaan op vergoeding van kosten, waar voorafgaand aan de beslissing op bezwaar om gevraagd is.

Met deze uitspraken is vast komen te staan dat bestuursorganen er niet voor kunnen kiezen de vergoeding van kosten in bezwaar te ontlopen door het nemen van een nieuw primair besluit.

6.6 Conclusie

Sinds de inwerkingtreding van de Wet kosten bestuurlijke voorprocedures is een aantal richtinggevende uitspraken gedaan over de toepassing van de regeling. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelde dat een gegrond verklaard bezwaar tegen het niet (tijdig) nemen van een primair besluit niet gezien kan worden als herroepen in de zin van artikel 7:15, tweede lid, Awb en dat derhalve de kosten van een voorprocedure dan niet

52. Rechtbank Maastricht 28 augustus 2003, JABW 2003/208, AWB 02/1860 NABW.

voor vergoeding in aanmerking komen. Verder bevestigt de rechtspraak van de Afdeling dat het herroepen van het besluit slechts dan tot een kostenvergoeding verplicht, als het herroepen betrekking heeft op het dictum van het besluit en niet als het de motivering daarvan betreft. De rechtspraak heeft verder duidelijk gemaakt dat bestuursorganen geen beleid mogen voeren, waarin ze een kostenbeperkende interpretatie geven aan de wegingsfactoren uit het Besluit proceskosten bestuursrecht. Van belang voor de rechtspraak is verder dat in verschillende uitspraken is vast komen te staan dat bestuursorganen er niet voor kunnen kiezen de vergoeding van kosten in bezwaar te ontlopen door het nemen van een nieuw primair besluit. In dergelijke gevallen blijft de vergoedingsplicht bestaan en hebben belanghebbenden een procesbelang in een beroepsprocedure tegen het uitblijven van een beslissing daaromtrent.

7.1 Inleiding

De wetgever wilde een snelle evaluatie van de Wet kosten bestuurlijke voorprocedures, onder meer omdat men wilde weten of de vrees voor ongewenste neveneffecten terecht was. Met name de angst voor juridisering als gevolg van de invoering van de regeling speelde daarbij een rol. De juridisering wordt in paragraaf 7.5 behandeld. Maar ook andere neveneffecten komen in dit hoofdstuk aan bod. In paragraaf 7.2 komt de vraag aan de orde of sprake is van aanzuigende werking van bezwaarschriftprocedures als gevolg van de regeling: maken belanghebbenden – nu onder voorwaarden aanspraak bestaat op een kostenvergoeding – vaker bezwaar? In paragraaf 7.3 komt de vrees voor verzwaring van de administratieve lasten aan de orde: vergroot de regeling de werklasten voor bestuur, rechtshulpverleners en rechters? Bestuursorganen zouden kunnen proberen de vergoeding van de in bezwaar gemaakte kosten te ontlopen. In paragraaf 7.4 rapporteren we over onze bevindingen op dit punt.

7.2 Aanzuigende werking

De regeling zou een aanzuigende werking kunnen hebben: door de mogelijkheid van een kostenvergoeding zouden belanghebbenden in de verleiding kunnen komen een bezwaarschrift in te dienen. Een eerste voorwaarde daarvoor is uiteraard dat belanghebbenden de regeling kennen. De verzamelde onderzoeksgegevens wijzen daar niet op. De bekendheid van de nieuwe wet bij de belangheb-

benden lijkt gering te zijn. Alle geïnterviewde gemeenteambtenaren geven aan dat naar hun waarneming de burger niet op de hoogte is van de mogelijkheid tot kostenvergoeding. Het is daarom onwaarschijnlijk dat de burger vanwege de nieuwe regeling eerder bezwaar maakt of sneller een rechtshulpverlener inschakelt. Wel is de regeling bekend bij rechtshulpverleners – zo bleek al eerder in de paragrafen 3.3 en 3.4 en 4.8. Voor de rechtshulpverleners is de regeling echter geen relevante factor bij het maken van een afweging al of niet bezwaar te maken. Daarbij geldt uiteraard dat het in eerste instantie de belanghebbende is die bepaalt of hij in bezwaar gaat of niet. Maar voorzover rechtshulpverleners op die te maken afweging invloed kunnen uitoefenen, zal daarbij het bestaan van de regeling niet of nauwelijks van belang zijn. De geïnterviewde rechtshulpverleners typeren de regeling als ‘marginaal’. Daarmee bedoelen ze dat de kans op succes van een verzoek om een vergoeding gering is gelet op het strenge criterium waaraan moet worden voldaan. Maar ook verwijzen ze daarmee naar de hoogte van de vervolgens uit te keren bedragen. Duidelijk is dat het bestaan van de regeling voor rechtshulpverleners geen factor van betekenis bij de afweging om al dan niet bezwaar te maken.

Al met al is het onwaarschijnlijk dat door de wet de hoeveelheid bezwaarschriften toeneemt. De cijfers die bij bestuursorganen zijn verzameld wijzen evenmin in die richting.

7.3 Administratieve lasten

7.3.1 Bestuursorganen

De hoeveelheid werk bij bestuursorganen door de wet niet of nauwelijks toe. Er wordt namelijk – zie hiervoor neemt in hoofdstuk 3 – lang niet in alle gevallen om een vergoeding gevraagd. Bovendien zijn de meeste bezwaren ongegrond in welk geval een verzoek

eenvoudig kan worden afgewezen. Daarbij hoort weliswaar een motivering, maar dit was voor de nieuwe wet ook al het geval. Slechts één ambtenaar meldde dat er naar aanleiding van de wet meer aandacht wordt besteed aan de motivering.

Wel is er meer werk in die gevallen waarin het bezwaar leidt tot het herroepen van het bestreden besluit en de bezwaarmaker tijdig een verzoek om een kostenvergoeding heeft gedaan. Uit de interviews blijkt echter dat het in die gevallen slechts gaat om weinig extra werk. Er wordt dan bijna altijd een kostenvergoeding betaald en bestuursorganen zien er van af hun beslissing op dat punt te motiveren.

In de meeste gevallen leidt de regeling dus niet of nauwelijks tot extra administratieve lasten bij bestuursorganen. Dat is wel anders in die gevallen waarin verzoeken om kostenvergoeding worden afgewezen, terwijl het bezwaarschrift leidt tot herroeping van het primaire besluit. Dit kan bijvoorbeeld voorkomen als gebleken is van nieuwe feiten. Het primaire besluit was rechtmatig maar wordt wegens nieuwe feiten in de heroverweging herroepen. In een dergelijk geval moet het bestuursorgaan uitleggen dat de herroeping niet het gevolg is van de onrechtmatigheid van het primaire besluit en er dus geen vergoeding betaald wordt. Dat vergt enige extra inspanning. Het gaat echter om een zodanig gering aantal gevallen dat er, gezien tegen de achtergrond van het totale aantal beslissingen op bezwaar, nauwelijks extra bestuurslasten zijn.

In het dossieronderzoek werd een zaak aangetroffen waarin een gemeente in een nieuw primair besluit aan de bezwaarde tegemoet was gekomen. Vervolgens werd de bezwaarde gevraagd het bezwaarschrift in te trekken. De rechtsbijstandverlener stelde vervolgens het bezwaarschrift pas in te zullen trekken als de kostenvergoeding zou worden betaald. De gemeente werd op die manier gedwongen alsnog een besluit op bezwaar te nemen of tot kosten-

vergoeding over te gaan. Aangezien de gemeente de bezwaarde al in het gelijk had gesteld, werd ten slotte de vergoeding betaald.

Overigens geldt voor alle gevallen dat de beoordeling van een verzoek soepel geïntegreerd is in het besluitvormingsproces. In het besluit op bezwaar dat het bestuursorgaan neemt of – indien daarvoor in het besluit wordt verwezen – in het door een adviescommissie opgestelde advies wordt een kopje toegevoegd over het verzoek, waarbij doorgaans met een zeer beknopte motivering wordt volstaan.

7.3.2 Rechtshulpverleners

De hoeveelheid extra administratieve lasten bij rechtshulpverleners door de wet is te verwaarlozen. Rechtshulpverleners hoeven maar één zin toe te voegen aan het bezwaarschrift wanneer zij een vergoeding wensen. Meestal wordt dit verzoek als allerlaatste zin aan een bezwaarschrift toegevoegd. Een voorbeeld: “Voorts verzoek ik u de kosten die bezwaarde in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken te vergoeden ex art. 7:15 Awb”.

Er is overigens een situatie denkbaar waarbij de regeling rechtshulpverleners zelfs werk *bespaart* (een positief neveneffect). Een rechtshulpverlener meldde dat de wet het gedrag van partijen niet beïnvloedt, op één uitzondering na. Bij pertinent onjuiste beslissingen hoeft de betreffende rechtshulpverlener nog maar één briefje te sturen en krijgt hij per kerende post een gewijzigd besluit met een kostenvergoeding. Vroeger keek de gemeente niet naar dat soort briefjes en moest het besluit het hele bezwaartraject doorlopen, inclusief hoorzitting, en nam de afhandeling een aanzienlijke hoeveelheid tijd in beslag. Nu kan – bij evident gegronde bezwaren – het bestuursorgaan geld besparen door nog voor de

hoorzitting een beslissing te nemen. Dan strekt de te betalen vergoeding zich slechts uit tot de indiening van het bezwaarschrift.

7.3.3 Rechters

Ook de belasting van de bestuursrechter lijkt niet veel groter te zijn geworden door de wet. Uit het vorige hoofdstuk bleek al dat het aantal zaken dat sinds vanaf 12 maart 2002 bij de bestuursrechter aanhangig is gemaakt en waarin de toepassing van de Wet kosten bestuurlijke voorprocedures aan de orde is, gering is. Het betreft slechts enkele tientallen zaken.

Een enkele rechter noemt wel een toename van het aantal verzoeken om kostenvergoeding, maar brengt dit in verband met een toename van het aantal zaken waarbij bezwaarmakers zich laten bijstaan door een rechtshulpverlener. Dat bezwaarmakers zich vaker laten bijstaan, is volgens deze rechter al jaren gaande en is geen gevolg van deze wet.

De rechters oordelen niet allemaal gelijk over de vraag of het beperkte aantal zaken waarin – ook – omtrent een kostenvergoeding in bezwaar wordt geprocedeerd extra werk oplevert. De verschillen tussen de oordelen van de rechters zijn echter gering.

7.4 Mogelijk ontwikkeld gedrag door bestuursorganen

Onder de geïnterviewde ambtenaren was er geen enkele die aangaf wel eens pogingen te hebben ondernomen een kostenvergoeding te ontlopen. In hun ogen speelt de kostenvergoeding slechts een marginale rol in de besluitvorming. Ze geven wel aan dat ze het betalen van een kostenvergoeding willen voorkomen door goede primaire besluiten te nemen of te zoeken naar een informele oplossing. Kunstgrepen worden volgens hen vermeden omdat het bij kostenvergoedingen om kleine bedragen gaat. Als een bezwaarde

tevreden kan worden gesteld met een kostenvergoeding, dan keert het bestuursorgaan uit.

Toch zijn er enkele bestuursorganen die trachten het betalen van kostenvergoedingen te ontlopen. Van de 37 bestuursorganen die telefonisch zijn geënquêteerd, geven drie gemeenten en één provincie aan dat zij dit trachten te doen. Eén gemeenten en één provincie geven aan wel eens een nieuw primair besluit te nemen als de bezwaarde zijn bezwaar intrekt. Hiermee zou het betalen van een kostenvergoeding kunnen worden vermeden. Uit het vorige hoofdstuk (par. 6.5.2) blijkt echter dat ook in dergelijke gevallen het bestuursorgaan de vergoeding dient te betalen als overigens aan de criteria voor vergoeding is voldaan.

Twee gemeenten geven aan dat zij trachten het criterium ‘aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid’ in hun voordeel uit te leggen. Door te doen voorkomen dat de herziening plaatsvindt op grond van nieuwe feiten of omstandigheden, wordt de burger voorgehouden dat het primaire besluit niet onrechtmatig was. Een voorbeeld werd ook gevonden in een dossier van een provincie. De ambtenaar gaf daarbij het volgende aan:

“Een maal vond de bezwaarcommissie dat iemand al genoeg ‘gematst’ was. Er is toen gekozen voor een formulering waarin het besluit werd herroepen op grond van nieuwe feiten en omstandigheden. Daardoor hoefde er geen kostenvergoeding te worden uitgekeerd.”

7.5 Juridisering

In het onderzoek is duidelijk naar voren gekomen dat de wet niet of bijna niet leidt tot juridisering van de bestuurlijke voorprocedure. In deze paragraaf zullen we deze bevinding uitwerken. Omdat juridisering een algemeen begrip is, hebben we het begrip opgedeeld in een aantal concrete aspecten: wordt er vaker een rechts-

hulpverlener ingeschakeld? Houden partijen langer vast aan hun standpunt, zogenaamde ingegraven standpunten? Vermindert de hoeveelheid informeel overleg?

Vaker een rechtshulpverlener?

De kans dat de bezwaarde vanwege de nieuwe regeling eerder een rechtshulpverlener inschakelt, is zeer klein omdat de wet bij bezwaarmakers onbekend is. Een rechter heeft laten weten dat mensen zich steeds vaker laten bijstaan, maar deze ontwikkeling is volgens hem al jaren gaande en is geen gevolg van deze wet. Mensen hebben ook steeds vaker een rechtsbijstandsverzekering.

Ingegraven standpunten

Geen van de geïnterviewde ambtenaren gaf aan dat partijen langer vasthouden aan hun standpunten om een vergoeding te krijgen. Hierop is één uitzondering, ook al genoemd in paragraaf 7.3.2. Het komt voor dat een bestuursorgaan zijn fout inziet en volledig aan het bezwaar tegemoet wil komen door het nemen van een nieuw primair besluit. De bezwaarde of diens gemachtigde kan in een dergelijk geval weigeren het bezwaarschrift in te trekken omdat daarmee ook zou worden afgezien van de kostenvergoeding. Dit geval was aan de orde in de uitspraak van de rechtbank Maastricht van 28 augustus 2003.⁵³ In die casus besliste de rechtbank dat ten onrechte een nieuwe primair besluit in plaats van een besluit op bezwaar was genomen. Zou een besluit op bezwaar zijn genomen, dan was ook een kostenvergoeding in beeld gekomen.

Informeel overleg

Denkbaar zou zijn dat de regeling leidt tot formalisering en vermindering van het informele overleg tussen bezwaarde en bestuursorgaan. Hiervan lijkt vooralsnog geen sprake te zijn. Uit de interviews blijkt dat de inhoud van de zaak bij partijen voorop staat. Als informeel overleg de kansen op een geslaagde uitkomst voor partijen vergroot, is dit van groter gewicht dan een eventuele

53. Rb. Maastricht 28 augustus 2003, JABW 2003/208.

vergoeding. Het komt zelfs voor dat de vergoeding inzet wordt van informeel overleg. Gemeenten kunnen met de bezwaarde afspreken dat een kostenvergoeding wordt toegekend in ruil voor het intrekken van het bezwaarschrift. Deze vergoeding via het informele traject kan – zo blijkt uit één van de bestudeerde dossiers – hoger uitvallen dan via art. 7:15 Awb mogelijk is.

De stelling dat de hoeveelheid informeel overleg juist is toegenomen door de nieuwe regeling wordt door de geïnterviewde ambtenaren niet onderschreven.

7.6 Conclusie

De vrees voor ongewenste neveneffecten – al dan niet als gevolg van de wijziging van het criterium voor toekenning van de kostenvergoeding tijdens de parlementaire behandeling – lag ten grondslag aan de wens de werking van de Wet kosten bestuurlijke voorprocedures snel te evalueren. De onderzoeksgegevens wijzen uit dat de regeling niet of nauwelijks tot ongewenste effecten heeft geleid. Aanzuigende werking van de introductie van de regeling kan op grond van de gegevens niet aangetoond worden. Uiteraard zijn als gevolg van de regeling de administratieve lasten wel enigszins toegenomen, maar de interviews laten zien dat de vergroting van de werklast zowel bij bestuursorganen, als bij rechtshulpverleners en de rechterlijke macht beperkt was. Het onderzoek laat zien dat enkele bestuursorganen proberen het vergoeden van kosten tijdens de voorprocedure te ontlopen door bezwaarschriften af te doen door het nemen van een primair besluit. Deze praktijk bestond echter ook al voordat de regeling werd geïntroduceerd. De rechtspraak heeft inmiddels – zie het vorige hoofdstuk – uitgemakt dat bestuursorganen er niet voor kunnen kiezen op die manier de vergoeding van kosten in bezwaar te ontlopen. In dergelijke gevallen blijft de vergoedingsplicht bestaan en hebben belang-

hebbenden een procesbelang in een beroepsprocedure tegen het uitblijven van een beslissing daaromtrent. De regeling heeft niet of nauwelijks geleid tot juridisering. Niet is gebleken dat bezwaarden als gevolg van de regeling vaker rechtsbijstand inschakelen. Evenmin graven partijen zich sterker in om een vergoeding te krijgen. Ook van formalisering en vermindering van het informele overleg tussen bezwaarde en het bestuursorgaan is niet gebleken.

Samenvattende slotbeschouwing

8.1 Inleiding

In dit rapport is verslag gedaan van een onderzoek naar het functioneren van de Wet kosten bestuurlijke voorprocedures. De regeling trad in werking op 12 maart 2002. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel is aan de Eerste Kamer toegezegd het functioneren van de regeling aan een interim-evaluatie te onderwerpen. De vrees voor ongewenste neveneffecten die de regeling met zich zou kunnen brengen – zoals juridisering – lag ten grondslag aan de wens de regeling snel te evalueren.

In deze afsluitende beschouwing wordt allereerst in paragraaf 8.2 een overzicht gegeven van de verzoeken die bezwaarden doen om voor een kostenvergoeding in aanmerking te komen en van de beslissingen die op die verzoeken worden genomen. Vervolgens worden in paragraaf 8.3 conclusies getrokken over het functioneren van de regeling, afgezet tegen de doelstellingen die de wetgever had met de regeling. In paragraaf 8.4 wordt een drietal aanbevelingen geformuleerd.

8.2 Aantal verzoeken en de genomen beslissingen

Hoewel de Wet kosten bestuurlijke voorprocedures nog maar 2,5 jaar geleden in werking is getreden zijn er al wel de nodige ervaringen met de regeling opgedaan. In dit onderzoek is getracht een beeld te schetsen van de werking van de regeling aan de hand van een telefonische enquête onder bestuursorganen, dossieronderzoek en diepte-interviews met ambtenaren, rechtshulpverleners en

rechterlijke instanties. Uit de gesprekken en het verzamelde materiaal blijkt dat het vooral rechtshulpverleners zijn die standaard in de bezwaarschriftprocedure een verzoek doen om een kostenvergoeding. Gemiddeld over de bestuursorganen die in het onderzoek zijn betrokken wordt in vijf tot tien procent van de ingediende bezwaarschriften een verzoek om een kostenvergoeding gedaan. Wanneer de verzamelde gegevens over 2003 en de eerste helft van 2004 met elkaar worden vergeleken, blijkt daaruit dat er wellicht sprake is van een lichte toename van het aantal verzoeken. Deels kan dat worden verklaard doordat ook het aantal bezwaarschriften licht toe is genomen.

Belanghebbenden die zonder rechtshulpverleners bezwaar maken doen zeer zelden een verzoek om een kostenvergoeding. Dat belanghebbenden die zonder rechtshulpverlener bezwaar maken vrijwel niet verzoeken om een kostenvergoeding kan naar het oordeel van ambtenaren en rechtshulpverleners gemakkelijk verklaard worden uit de onbekendheid met de regeling. De meeste bestuursorganen in ons onderzoek geven niet actief bekendheid aan de regeling. Slechts zes van de 37 bestuursorganen informeren bezwaarders in de rechtsmiddelerwijzing, de ontvangstbevestiging of tijdens de hoorzitting over de mogelijkheid van een kostenvergoeding.

Bestuursorganen ondervinden niet of nauwelijks moeite met het nemen van beslissingen op de ingediende verzoeken. Uit het dossieronderzoek blijkt dat de regeling overwegend conform de bedoeling van de wetgever wordt uitgevoerd. Rechtshulpverleners constateren dat hier en daar bij bestuursorganen de neiging bestaat terughoudend te zijn bij het vergoeden van de kosten, maar in veruit de meeste gevallen is de toepassing van de regeling naar hun oordeel conform de wet. Het criterium om voor een kostenvergoeding in aanmerking te komen is zo geformuleerd, dat in bezwaarschriftprocedures slechts zelden recht blijkt te bestaan op

een dergelijke vergoeding. Uit het door ons uitgevoerde dossieronderzoek en de telefonische enquête kan worden geconcludeerd dat in één tot twee procent van de bezwaarprocedures een kostenvergoeding wordt toegekend.

De positieve beslissingen betreffen voor het overgrote deel de kosten voor rechtsbijstand. In ons dossieronderzoek was er in alle 36 dossiers waarin sprake was van een kostenvergoeding, in ieder geval ook sprake van kosten van rechtsbijstand. In vijf gevallen werden ook reiskosten vergoed en in één geval de kosten van het inschakelen van een deskundige. De ondervraagde ambtenaren en rechtshulpverleners bevestigen dat in bijna alle gevallen waarin een positieve beslissing wordt genomen op een verzoek om een kostenvergoeding, ten minste ook de kosten van rechtsbijstand worden vergoed. Een enkele rechtshulpverlener gaf te kennen voor andere kostensoorten niet te vragen om een vergoeding, gelet op de tijd die het opstellen van een declaratie kost.

8.3 Doelbereiking

8.3.1 Criteria: de doelstellingen

In deze paragraaf worden conclusies getrokken over het functioneren van de regeling in het licht van de doelstellingen van de wetgever. De belangrijkste doelstelling van de regeling is het beëindigen van de discrepantie tussen de rechtspraak van de civiele rechter en de bestuursrechter. In de tweede plaats wenst de wetgever tot op zekere hoogte een vergoeding mogelijk te maken voor in de voorprocedure gemaakte kosten. Tegelijkertijd beoogt de regeling door aansluiting te zoeken bij het Besluit proceskosten bestuursrecht de aansprakelijkheid van de overheid voor onrechtmatige (primaire) besluiten te beperken. De derde doelstelling is eigenlijk een randvoorwaarde. De wetgever wilde een zodanige regeling

ontwerpen dat (negatieve) neveneffecten zich niet of vrijwel niet zouden voordoen. Eén van de gevreesde neveneffecten was het optreden van juridisering. Gevreesd werd dat de regeling aanzui- gende werking zou kunnen hebben, omdat de kostenvergoeding het maken van bezwaar zou stimuleren. Daarnaast zou mogelijk de informele, laagdrempelige heroverweging van besluiten kunnen worden bemoeilijkt door het optreden van verstarrende effecten.

8.3.2 Eenheid in de rechtsmacht

Op basis van de onderzoeksgegevens kan zonder terughoudend- heid worden geconcludeerd dat de belangrijkste doelstelling van de wetgever, het beëindigen van de discrepantie in de rechtspraak tussen de civiele rechter en de bestuursrechter op het punt van de vergoeding van in bezwaar gemaakte kosten, is gerealiseerd. Uit het jurisprudentieonderzoek is niet gebleken dat de burgerlijke rechter – in weerwil van de bedoeling van de wetgever – nog een rol speelt in procedures over de vergoeding van in bezwaar ge- maakte kosten. Hier past de kanttekening dat burgers met betrek- king tot andere schadeposten dan die genoemd in artikel 1 Besluit proceskosten bestuursrecht, zoals bijvoorbeeld vertragingsschade, belastingschade en immateriële schade, nog steeds de keuze heb- ben zich te wenden tot of de bestuursrechter of de burgerlijke rechter.

8.3.3 Het criterium voor kostenvergoeding

Uit de onderzoeksgegevens die zijn verzameld over de toepassing van de regeling blijkt dat deze betrekkelijk probleemloos in de be- stuurspraktijk is ingevoerd. Zowel ambtenaren als rechtshulpverle- ners menen dat een eenvoudige regeling tot stand is gekomen die conform de bedoeling van de wetgever wordt uitgevoerd.

Tijdens de parlementaire behandeling is de tekst van artikel 7:15, tweede lid van het wetsvoorstel geamendeerd, waardoor het toekennen van een kostenvergoeding in een groter aantal gevallen mogelijk is geworden. De vraag is hoe het in deze bepaling neergelegde criterium – ‘herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid’ – door bestuursorganen wordt gehanteerd. Uit het onderzoek blijkt dat bestuursorganen daarbij niet of nauwelijks problemen ondervinden. Ook de jurisprudentie geeft geen aanwijzingen dat zich in de toepassing van het criterium structureel fouten voordoen. Een punt van discussie was of het maken van bezwaar tegen het niet tijdig nemen van een primair besluit zou kunnen leiden tot het vergoeden van de kosten die gepaard gaan met het indienen van een bezwaarschrift. De Afdeling bestuursrechtspraak bepaalde in enkele uitspraken van juni en augustus 2004 dat het indienen van bezwaar tegen het niet (tijdig) nemen van een primair besluit slechts kan leiden tot het gegrond verklaren van het bezwaar en niet tot het herroepen van enig primair besluit. Daarmee is duidelijk geworden dat de Afdeling van oordeel is dat de wettekst geen ruimte laat voor een belangrijk middel dat bezwaarmakers ter beschikking zou kunnen staan om bestuursorganen tot spoed te manen. Dat is temeer opvallend omdat volgens de oorspronkelijke tekst van het bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel die mogelijkheid er in bepaalde gevallen wel zou zijn. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel stelt dat langdurig stilzitten van een bestuursorgaan, waardoor termijnen stelselmatig aanzienlijk worden overschreden, kan leiden tot de conclusie dat er sprake is van ernstige onzorgvuldigheid. En bij ernstige onzorgvuldigheid was vergoeding van de gemaakte kosten mogelijk. Als gevolg van de amendering van artikel 7:15, tweede lid – meer specifiek door de introductie van de term ‘herroepen’ in deze bepaling – is deze mogelijkheid, in geval van bezwaar tegen niet tijdig beslissen op de aanvraag, verdwenen, aldus de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

8.3.4 Het puntenstelsel en de wegingsfactor

De aansluiting bij het systeem van het Besluit proceskosten bestuursrecht leidt tot forfaitaire vergoedingen voor de inschakeling van professionele rechtsbijstand. De geïnterviewde rechtsbijstandverleners bekritisieren de regeling op dit punt aangezien de kosten die volgens de regeling kunnen worden vergoed in de meeste gevallen niet overeenkomen met de werkelijk door de rechtsbijstandverlener gemaakte kosten. De rechtshulpverleners noemen de regeling daarom ook ‘marginaal’.

Bestuursorganen hebben soms enige moeite met de toepassing van de wegingsfactoren uit het Besluit proceskosten bestuursrecht. In de meeste bezwaarzaken wordt het gewicht van de zaak standaard op 1 gesteld, maar er zijn zaken die lichter of zwaarder zijn en die daarmee voor een andere wegingsfactor in aanmerking komen. Wanneer een zaak als lichter of zwaarder moet worden aangemerkt, is in het Besluit proceskosten bestuursrecht niet gedefinieerd. Bestuursorganen moeten daarom per geval een wegingsfactor toepassen. Het opstellen van een vaste gedragslijn of een beleidsregel kan daarbij helpen, maar uit het onderzoek blijkt dat van de 37 geënquêteerde bestuursorganen slechts negen een interne handleiding of richtlijn op dit punt hebben opgesteld. Uit de afgenomen interviews en het jurisprudentieonderzoek komen een paar aanwijzingen naar voren die er op lijken te wijzen dat bestuursorganen soms doelbewust terughoudend zijn met het toepassen van een redelijke wegingsfactor op een zaak. Bij één gemeente is het beleid bezwaarzaken standaard als licht (gewicht 0,5) te kwalificeren met het argument dat de bestuursrechter in de als ‘zwaarder’ aangemerkte beroepsprocedure het gewicht van een zaak standaard op 1 stelt. Verder is er een enkele rechterlijke uitspraak waaruit volgt dat een enkel bestuursorgaan poogt de te vergoeden kosten te beperken door een te geringe wegingsfactor aan een bezwaarzaak toe te kennen.

8.3.5 Neveneffecten

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer werd toegezegd de regeling binnen twee jaar na inwerkingtreding te evalueren, met name vanwege de vrees voor negatieve neveneffecten. Daarbij speelde de angst voor jurisdisering een belangrijke rol. De bezwaarschriftprocedure is bedoeld als een laagdrempelige, informele manier om conflicten op te lossen. In de praktijk blijkt vaak dat de procedure wordt verengd tot een beoordeling van de rechtmatigheid van het bestreden besluit. Dat wordt door de wetgever onwenselijk gevonden. Gevreesd werd dat de discussie over het besluit als gevolg van de regeling over de kostenvergoeding zich nog verder zou kunnen gaan concentreren op juridische vragen. Het bestuursorgaan zou de rechtmatigheid van het besluit zo lang mogelijk willen verdedigen om onder een kostenvergoeding uit te komen. Compromissen zouden daardoor minder gemakkelijk tot stand kunnen komen. De minister van Justitie meende dat de wijze waarop het criterium voor kostenvergoeding zou worden gewijzigd als gevolg van het amendement-Dittrich, Santing, Van Wijmen en Van der Staaij zou kunnen leiden tot jurisdisering (*Kamerstukken II*, 27 024, nr. 15).

Uit het onderzoek blijkt dat dit gevreesde effect zich niet heeft voorgedaan. Er zijn enkele bestuursorganen die de toepassing van de regeling proberen te ontwijken door buiten de bezwaarschriftprocedure om een nieuw primair besluit te nemen, maar rechtshulpverleners zijn daarop alert. Dat bestuursorganen soms proberen het vergoeden van de in een voorprocedure gemaakte kosten te ontlopen door beslissingen te nemen buiten de voorprocedure, heeft geleid tot een enkele rechterlijke uitspraak. Ook voordat de Wet kosten bestuurlijke voorprocedures werd ingevoerd werden bezwaarschriften wel buiten de bezwaarprocedure om afgedaan. De rechtspraak heeft inmiddels duidelijk gemaakt dat de vergoe-

dingsplicht in dergelijke gevallen blijft bestaan en dat belanghebbenden een procesbelang hebben in een beroepsprocedure tegen het uitblijven van een beslissing op de gevraagde kostenvergoeding. Het lijkt in deze gevallen om uitzonderingen te gaan. Bestuursorganen vinden over het algemeen dat het gaat om zodanig beperkte bedragen dat zij van het vergoeden van de kosten geen punt maken. Ze lijken eerder uit te zijn op het – zo mogelijk langs informele weg – vinden van een oplossing voor het geschil.

Behalve voor juridisering werd ook gevreesd voor aanzuigende werking: het openen van de mogelijkheid van een kostenvergoeding zou invloed kunnen hebben op de afweging die een belanghebbende maakt al of niet in bezwaar te gaan. Volgens de geïnterviewde rechtshulpverleners speelt de regeling geen rol bij de afweging om al dan niet bezwaar te maken. Ook medewerkers van bestuursorganen nemen geen aanzuigende werking waar. Het aantal bezwaarschriftprocedures vertoont de afgelopen jaren overigens wel een – zij het lichte – stijging, maar dat wordt aan andere oorzaken toegeschreven.

Dat de regeling op het aantal ingediende bezwaarschriften geen invloed heeft, kan volgens de respondenten eenvoudig worden verklaard doordat verreweg de meeste bezwaarden zonder rechtshulpverlener de regeling niet kennen. Dit strookt met het feit dat verzoeken vrijwel uitsluitend worden ingediend door rechtshulpverleners. Belanghebbenden die bezwaar maken zonder daarbij rechtshulp in te schakelen kunnen echter in beginsel ook in aanmerking komen voor een vergoeding van bepaalde kosten (denk aan de in verband met de hoorzitting gemaakte reiskosten). Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel is er voor gepleit dat bestuursorganen op adequate wijze bekendheid dienen te geven aan de regeling. In de Tweede Kamer is een motie ingediend met die strekking, die door de minister is overgenomen. Zoals hierboven al werd gesteld, blijkt uit het onderzoek dat van de

37 bestuursorganen waarmee in de telefonische enquête is gesproken slechts zes actief bekendheid geven aan de regeling. Dat de regeling ook bij rechtshulpverleners niet leidt tot een sterkere neiging bezwaar te maken kan verder verklaard worden doordat de regeling ook financieel gezien voor rechtshulpverleners niet aantrekkelijk is, gelet op de lage vergoedingen die via het forfaitaire stelsel van het Besluit proceskosten bestuursrecht kunnen worden toegewezen.

8.4 Aanbevelingen

Een snelle evaluatie brengt de noodzaak met zich terughoudend te zijn met het doen van voorstellen tot wijziging. De nog korte periode waarin de regeling is toegepast heeft de nodige ervaringen opgeleverd, maar daarmee is nog niet gezegd dat nu al een definitieve stand van zaken kan worden opgemaakt. Wel is er op drie punten aanleiding om actie te overwegen. Dat is om te beginnen het geval voor de bekendheid van de regeling.

A. Bekendheid van de regeling

Uit het onderzoek blijkt dat rechtsbijstandverleners goed bekend zijn met de regeling van artikel 7:15. Bezwaarden die zich niet laten bijstaan door professionele rechtsbijstandverleners kennen de regeling echter niet. Veruit de meeste bestuursorganen geven uit eigen beweging geen informatie over de regeling. In de Tweede Kamer zegde de minister toe bestuursorganen te bewegen die informatie wel te verschaffen, nadat een motie-Dittrich met die strekking was ingediend. Het ministerie van Justitie en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben daaraan ook het nodige gedaan. In de eerste plaats is in maart 2002 een toelichting verschenen op de regeling ('Handleiding vergoeding kosten bezwaar en administratief beroep'; bijlage bij circulaire CW2002/60277) die in ieder geval aan de provincie- en gemeen-

tebesturen is gezonden. In de tweede plaats is een publicatie verschenen over de regeling in De Gemeentestem, enkele weken na inwerkingtreding van de wet. In de derde plaats is in 2004 een handreiking voor de bezwaarschriftprocedure verschenen waarin ook informatie is opgenomen over de kostenvergoedingen voor de bezwaarfase. Daarnaast is deze informatie ook opgenomen op de Awb-website van het ministerie van Justitie. Via deze website is er de mogelijkheid vragen te stellen over de toepassing van de regeling. Verder heeft de VNG via haar website en haar ledenbrieven verschillende acties ondernomen om bekendheid aan de regeling te geven. Dat alles neemt niet weg dat de regeling vrijwel niet bekend is bij bezwaarden die procederen zonder rechtsbijstandverlener. Bezwaarden die bezwaar maken zonder de inschakeling van een rechtshulpverlener kunnen in aanmerking komen voor bijvoorbeeld de vergoeding van reiskosten, de kosten van inschakeling van een deskundige of voor de vergoeding van verletkosten. Dit onderzoek heeft niet kunnen achterhalen in hoeveel gevallen andere kosten dan die van rechtsbijstand zijn gemaakt. Evenmin is vast komen te staan in hoeverre dergelijke kosten niet zijn gedeclareerd als gevolg van het achterwege blijven van het verstrekken van informatie over het verkrijgen van een kostenvergoeding. Dat neemt niet weg dat het aannemelijk lijkt dat de onbekendheid met de regeling het achterwege blijven van verzoeken om een kostenvergoeding in dergelijke gevallen kan verklaren.

Om de bekendheid van de regeling te vergroten zijn verschillende acties denkbaar. Zo zou kunnen worden overwogen de tekst van artikel 3:45 Awb uit te breiden met een onderdeel dat bestuursorganen verplicht belanghebbenden in de rechtsmiddelveerwijzing ook te wijzen op de mogelijkheid te verzoeken om een kostenvergoeding. Dat verdient echter niet de voorkeur. Die rechtsmiddelveerwijzing richt zich immers tot alle geadresseerden van besluiten, terwijl de regeling over de kostenvergoeding slechts relevant is voor bezwaarmakers. Gezocht moet dan ook worden naar de ma-

nier waarop bezwaarmakers het best kunnen worden geïnformeerd. Het gaat er om dat het bestuursorgaan de bezwaarde informeert over de mogelijkheid kosten vergoed te krijgen. Dat zou bijvoorbeeld kunnen in de ontvangstbevestiging die overeenkomstig artikel 6:14, eerste lid, Awb aan de indiener van een bezwaar of beroepschrift moet worden gezonden. Bestuursorganen kunnen bezwaarmakers daarbij verder ondersteunen door (eventueel op verzoek) een declaratieformulier beschikbaar te stellen waarop de verschillende kostensoorten staan vermeld die voor vergoeding in aanmerking kunnen komen. De Wet kosten bestuurlijke voorprocedures werkt nog maar zo kort dat het nog te vroeg lijkt deze gedragsveranderingen door een wetswijziging af te dwingen. Eerst moeten andere wegen worden bewandeld.

Daarom luidt de eerste aanbeveling als volgt:

Aanbeveling 1:

De Wet kosten bestuurlijke voorprocedures is niet of nauwelijks bekend bij belanghebbenden die bezwaar maken of administratief beroep instellen zonder zich daarbij te laten ondersteunen door professionele rechtshulpverleners. Bestuursorganen dienen de bekendheid van de regeling actief te bevorderen. Dat kan door in een voorlichtingsbrochure (Awb-folder) aandacht te besteden aan de kostenvergoeding in de voorprocedure. Dat kan ook door in de ontvangstbevestiging de bezwaarde te wijzen op de mogelijkheden in dit verband.

B. Kostenvergoeding bij bezwaar of administratief beroep tegen niet (tijdig) beslist

De tweede aanbeveling betreft de onmogelijkheid de in de voorprocedure gemaakte kosten te vergoeden wanneer bezwaar wordt gemaakt of administratief beroep wordt ingesteld tegen niet (tijdig) genomen primaire besluiten. In de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak is de tekst van artikel 7:15, tweede lid, Awb zo uitgelegd dat het maken van bezwaar tegen het niet tijdig nemen van een primair besluit slechts kan leiden tot gegrondver-

klaring van dat bezwaar, maar niet tot het herroepen van het bestreden besluit. Daarmee is volgens de Afdeling uitgesloten dat in dergelijke gevallen tot een vergoeding van de kosten wordt gekomen. Deze jurisprudentie kan worden gezien als uitvloeisel van de amendering van de tekst van artikel 7:15, tweede lid, Awb en de introductie van de term 'herroepen' in die bepaling. Volgens het oorspronkelijke wetsvoorstel zou het toewijzen van een kostenvergoeding bij het stelselmatig en aanzienlijk overschrijden van de termijnen wel mogelijk zijn geweest. Het is zeer de vraag of de Tweede Kamer heeft beoogd dat als gevolg van de amendering van de oorspronkelijke tekst van artikel 7:15, tweede lid, deze mogelijkheid zou verdwijnen. Daarom dient die mogelijkheid alsnog in de tekst van de regeling tot uitdrukking te worden gebracht. Daarbij kan men zich afvragen of de regeling op dit punt niet verder zou moeten gaan dan de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever, zoals uit de memorie van toelichting kan worden afgeleid. In plaats van een kostenvergoeding bij het stelselmatig en aanzienlijk overschrijden van de beslistermijnen zou ook gekozen kunnen worden voor een kostenvergoeding in alle gevallen waarin blijkt dat het bestuursorgaan te laat heeft beslist en bezwaar is gemaakt of administratief beroep ingesteld. Recent heeft het kabinet het belang van het halen van beslistermijnen onderstreept. Naar aanleiding van een rapport van de Algemene Rekenkamer over de naleving van wettelijke beslistermijnen en mogelijke verklaringen en oplossingen van bestaande termijnoverschrijdingen merkt het kabinet op: "het halen van beslistermijnen moet zelfs gezien worden als één van de kwaliteitsaspecten van een behoorlijk handelend openbaar bestuur" (Kamerstukken II 2003/04, 29 495 (Beslistermijnen: waar blijft de tijd?), nrs. 1-2, bijlage, p. 52). Ook overigens worden wel pleidooien gehouden die wijzen op de wenselijkheid bestuursorganen strikter aan termijnen te houden. In februari 2004 werd de regering in een motie Koopmans/De Krom (*Kamerstukken II 2003/04, 29 383, nr. 3*) verzocht fatale termijnen te introduceren in de Algemene wet bestuursrecht met het oog op het

versnellen van de besluitvorming. Inmiddels is in december 2004 door de Tweede-Kamerleden Wolfsen (PvdA) en Luchtenveld (VVD) een initiatief-wetsvoorstel ingediend voor de totstandkoming van een Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen (*Kamerstukken II* 2004/05, 29 934, nrs. 1–2). Dit wetsvoorstel introduceert een facultatieve regeling in de Awb op grond waarvan een bestuursorgaan, nadat het schriftelijk in gebreke is gesteld, aan de aanvrager van een beschikking waarop niet tijdig is beslist een dwangsom verschuldigd is van € 20 per dag dat het bestuursorgaan in gebreke is tot een maximum van € 1.000.

De minister van Justitie heeft in antwoord op vragen vanuit de Tweede Kamer aangegeven dat hij wil zoeken naar wegen om de rechtsbescherming van burgers tegen te trage besluitvorming te verbeteren. Daarbij gaf hij aan te willen zoeken naar een oplossing die enerzijds voldoende effectief is, maar die anderzijds de rechterlijke macht en het bestuur niet teveel belast (*Kamerstukken II* 2004/05, 29 279, nr. 18, p. 12). Een wijziging van artikel 7:15 Awb in die zin dat recht bestaat op vergoeding van in de voorprocedure gemaakte kosten wanneer een bezwaar of administratief beroep zich richt tegen het niet (tijdig) nemen van een primair besluit, voldoet aan de door de minister geformuleerde eisen. Het voorgaande leidt tot de volgende aanbeveling.

Aanbeveling 2:

De regeling over de kostenvergoeding in bezwaar en administratief beroep dient zich – met het oog op de effectiviteit van het betreffende rechtsmiddel in die gevallen – ook uit te strekken tot situaties waarin het primaire besluit niet tijdig is genomen.

C. Toevoegingen

Uit het onderzoek blijkt dat de verwijzing in artikel 7:15, lid 2, Awb (en artikel 7:28, lid 2) naar artikel 243, lid 2, Rv in de praktijk niet wordt gevolgd. Wanneer een vergoeding wordt toegekend in een

situatie waarin een toegevoegde advocaat procedeert, wordt de kostenvergoeding door het bestuursorgaan betaald aan de rechtshulpverlener. De wetgever beoogde met de regeling aan te sluiten bij de regeling van de kostenveroordeling in beroepsprocedures in geval van een toevoeging. Die regeling komt er op neer dat de griffier er zorg voor dient te dragen dat degene aan wie een toevoeging is verleend schadeloos wordt gesteld voor de door deze voldane eigen bijdrage en dat het resterende bedrag aan de deurwaarder, de raad voor de rechtsbijstand en de rechtshulpverlener wordt betaald. Uit het onderzoek blijkt dat wanneer de kosten van de voorprocedure worden vergoed indien met een toegevoegde rechtshulpverlener bezwaar is gemaakt, deze vergoeding in zijn geheel aan de rechtshulpverlener wordt betaald. De raad voor de rechtsbijstand verrekent de kostenvergoeding dan met de toevoeging, na verrekening met de eigen bijdrage die de rechtshulpverlener aan de belanghebbende dient te vergoeden. De verwijzing naar artikel 243 Rv is dus geen werkbare verwijzing gebleken. Wij menen dat overwogen zou kunnen worden de regeling te wijzigen en aan te sluiten bij de gegroeide praktijk. Dat leidt tot de volgende aanbeveling.

Aanbeveling 3:

In artikel 7:15, lid 2, Awb en artikel 7:28, lid 2, Awb kan de verwijzing naar artikel 243 Rv worden geschrapt.

Tekst van het oorspronkelijke wetsvoorstel 27 024

De kosten die de belanghebbende in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken, worden door het bestuursorgaan uitsluitend vergoed op verzoek van de belanghebbende voorzover het bestreden besluit door ernstige onzorgvuldigheid in strijd met het recht is genomen. Artikel 57b, tweede lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering is van overeenkomstige toepassing.

Tekst van de Wet kosten bestuurlijke voorprocedures, zoals verschenen in het Staatsblad 2002, 55

ARTIKEL I

A

De Algemene wet bestuursrecht¹ wordt gewijzigd als volgt:

A

In artikel 7:8 vervalt het tweede lid, alsmede de aanduiding «1.» voor het eerste lid.

B

Artikel 7:15 wordt gewijzigd als volgt:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding «1.» geplaatst.

2. Toegevoegd worden drie leden, luidende:

2. De kosten, die de belanghebbende in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken, worden door het bestuursorgaan uitsluitend vergoed op verzoek van de belanghebbende voorzover het bestreden besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. Art. 57b, tweede lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering is van overeenkomstige toepassing.

3. Het verzoek wordt gedaan voordat het bestuursorgaan op het bezwaar heeft beslist. Het bestuursorgaan beslist op het verzoek bij de beslissing op het bezwaar.

4. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de kosten waarop de vergoeding uitsluitend betrekking kan hebben en over de wijze waarop het bedrag van de kosten wordt vastgesteld.

C

In artikel 7:22 vervalt het tweede lid, alsmede de aanduiding «1.» voor het eerste lid.

D

Artikel 7:28 wordt gewijzigd als volgt:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding «1.» geplaatst.
2. Toegevoegd worden drie leden, luidende:
 2. De kosten, die de belanghebbende in verband met de behandeling van het beroep redelijkerwijs heeft moeten maken, worden door het bestuursorgaan uitsluitend vergoed op verzoek van de belanghebbende voorzover het bestreden besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. In dat geval stelt het beroepsorgaan de vergoeding vast die het bestuursorgaan verschuldigd is. Art. 57b, tweede lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering is van overeenkomstige toepassing.
 3. Het verzoek wordt gedaan voordat het beroepsorgaan op het beroep heeft beslist. Het beroepsorgaan beslist op het verzoek bij de beslissing op het beroep.
 4. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de kosten waarop de vergoeding uitsluitend betrekking kan hebben en over de wijze waarop het bedrag van de kosten wordt vastgesteld.

E

Artikel 8:75 wordt gewijzigd als volgt:

1. In het eerste lid wordt de eerste volzin vervangen door: De rechtbank is bij uitsluiting bevoegd een partij te veroordelen in de kosten die een andere partij in verband met de behandeling van het beroep bij de rechtbank, en van het bezwaar of van het administratief beroep redelijkerwijs heeft moeten maken. De artikelen 7:15, tweede tot en met vierde lid, en 7:28, tweede lid, eerste volzin, derde en vierde lid, zijn van toepassing.
2. In het tweede lid wordt de eerste volzin vervangen door: In geval van een veroordeling in de kosten ten behoeve van een partij aan wie ter zake van het beroep op de rechtbank, het bezwaar of het administratief beroep een toevoeging is verleend krachtens de Wet op de rechtsbijstand, wordt het bedrag van de kosten betaald aan de griffier.

ARTIKEL II

Artikel 13a van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften wordt gewijzigd als volgt:

1. In het eerste lid wordt de eerste volzin vervangen door: De kantonrechter is bij uitsluiting bevoegd een partij te veroordelen in de kosten die een andere partij in verband met de behandeling van het beroep bij het kantongerecht, en van het bezwaar of van het administratief beroep redelijkerwijs heeft moeten maken. De artikelen 7:15, tweede tot en met vierde lid, en 7:28, tweede lid, eerste volzin, derde en vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht zijn van toepassing.
2. In het tweede lid wordt de eerste volzin vervangen door: In geval van een veroordeling in de kosten ten behoeve van een partij aan wie ter zake van het beroep op de kantonrechter, het bezwaar of het administratief beroep een toevoeging is verleend krachtens de Wet op de rechtsbijstand, wordt het bedrag van de kosten betaald aan de griffier.

ARTIKEL III

Artikel 8:75 van de Algemene wet bestuursrecht, zoals dit luidde voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet, blijft van toepassing, indien het besluit waartegen bezwaar kan worden gemaakt of administratief beroep kan worden ingesteld voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet is genomen.

ARTIKEL IV

Artikel 13a van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, zoals dit luidde voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet, blijft van toepassing, indien het besluit waartegen bezwaar kan worden gemaakt of administratief beroep kan worden ingesteld voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet is genomen.

Bijlage 2: Lijst met respondenten

Respondenten telefonische enquête

Gemeenten

<40.000

Bergen, dhr. Vonk, Sociale zaken
Diemen, dhr. Van Rijbroek, Algemene zaken
Haren, mevr. Bakker, Algemene zaken en Sociale zaken
Oegstgeest, dhr. Goud, Algemene zaken
Vlagentwedde, dhr. Kuil, Algemene zaken
Winschoten, mevr. Mulder, Algemene zaken

40.000 – 100.000

Almelo, dhr. Vleerbos, Algemene zaken
Assen, mevr. Reinders, Algemene zaken
Heerenveen, mevr. Huizinga, Sociale Zaken
Hellevoetsluis, dhr. Van den Brand, Algemene Zaken
Hengelo, dhr. Ophuis, Algemene zaken
Hilversum, mevr. Van Loon, Algemene zaken en Sociale zaken
Hoogeveen, mevr. De Wever, Algemene zaken en Sociale zaken
Leeuwarden, mevr. Van Dalen, Algemene Zaken
Lelystad, dhr. Evink, Sociale zaken
NO Polder, dhr. Spicht, Sociale zaken

100.000 – 200.000

Amersfoort, dhr. Visser, Algemene zaken
Arnhem, dhr. Kaastra, Sociale zaken
Apeldoorn, dhr. Van Heumen, Sociale zaken
Dordrecht, mevr. Ringeling, Sociale zaken
Ede, mevr. Mooi, Algemene zaken
Emmen, mevr. De Wit, Algemene zaken
Enschede, dhr. Hamer, Algemene en sociale zaken

Groningen, dhr. Ketelaar, Algemene zaken en R. Bakker, Sociale zaken

Haarlem, dhr. De Vos, Sociale Zaken

Haarlemmermeer, mevr. Kegener, Algemene zaken

Leiden, dhr. Walink, Algemene zaken en Sociale zaken

Zwolle, dhr. Van Kleef, Algemene zaken en Sociale zaken

> 200.000

Utrecht, dhr. Van den Berg, Algemene zaken en Sociale zaken

Den Haag, mevr. Van Zeestraten, Algemene zaken

Provincies

Gelderland, mevr. Jongepier

Groningen, dhr. Berghuis

Utrecht, dhr. Blaauw

Fryslân, mevr. Van der Molen

‘Beschikkingenfabrieken’

LASER (landbouwsubsidies), dhr. Vogt

Agentschap Telecom, dhr. Gebbeken

SVB Nijmegen, mevr. Kloosterboer

Diepte interviews met dossieronderzoek

Gemeenten¹

40.000 – 100.000

Heerenveen, mevr. Huizinga, Sociale zaken

Hellevoetsluis, dhr. Van den Brand, Algemene zaken

Leeuwarden, mevr. Van Dalen, Algemene zaken

100.000 – 200.000

Amersfoort, dhr. Visser, Algemene zaken

Haarlem, dhr. De Vos, Sociale zaken

1. De aanduidingen ‘sociale zaken’ en ‘algemene zaken’ verwijzen naar ‘kamers’ of afzonderlijke bezwaarschriftcommissies die in de desbetreffende gemeenten functioneren.

Haarlemmermeer, mevr. Kegener, Algemene zaken
Zaandam, mevr. Valkering, Algemene zaken

> 200.000

Den Haag, mevr. Van Zeestraten, Algemene zaken

Provincies

Fryslân, mevr. Van der Molen
Overijssel, mevr. Breure

‘Beschikkingenfabrieken’

Agentschap Telecom, dhr. Gebbeken
SVB Nijmegen, mevr. Kloosterman

Rechtbanken

Rechtbank Alkmaar, dhr. Van der Haak
Rechtbank Arnhem, dhr. Bijlo
Rechtbank Assen, dhr. Bruinenberg
Rechtbank Breda, dhr. Koenraad
Rechtbank Groningen, dhr. Venema
Rechtbank Utrecht, mevr. Ter Brugge
CRvB, dhr. Bolt

Rechtshulpverleners

AKD Prinsen van Wijmen, dhr. Roozendaal
Bureau Rechtshulp, mevr. Reinstra
De Brauw Blackstone Westbroek, dhr. Van der Feltz
DAS Rechtsbijstand, dhr. Jutta
Holland Van Gijzen advocaten en notarissen, mevr. Aarninkhof
Lelyveld Van Ophoven en Van Orssen advocaten, dhr. Van Ophoven
LTB Haarlem, dhr. Lohstro
Pels Rijcken Droogleever Fortuijn, dhr. Heinrich
Plas en Bossinade, dhr. Hardenberg
Sociaal Raadslieden, mevr. Van Zetten
Stibbe, dhr. Ten Veen
TuinmanSleijfer advocaten, dhr. Van der Wal

Bijlage 3: Vragenlijst telefonische interviews

Naam bestuursorgaan:

Naam afdeling:

Naam ambtenaar:

Functie ambtenaar:

Indien gemeente:

☐ < 40.000

☐ 40.000 – 100.000

☐ 100.000 – 200.000

☐ > 200.000

1. Bent u bekend met de (in de Algemene wet bestuursrecht opgenomen) regeling over de kostenvergoeding van de bestuurlijke voorprocedure?

☐ ja

☐ nee ----> vragen naar andere ambtenaar of andere afdeling; indien niet aanwezig ander bestuursorgaan benaderen; liefst geen afspraak over terugbellen maken

2. Kunt u een schatting maken van het aandeel rechtshulpverleners in de bezwaarschriftprocedure of de procedure van administratief beroep?

☐ nee

☐ ja, nl....

3. Hoeveel bezwaarschriften worden jaarlijks ingediend? (zo precies mogelijk)

.....

4. Indien gemeente: welke terreinen betreft dit? (meer antwoorden mogelijk)

- ☐ sociale zaken
- ☐ belastingzaken
- ☐ overige zaken (bwt, ro, apv, verkeer, subsidies etc)

5. Bestaat er een registratie van het aantal beroepen op de Wet kosten bestuurlijke voorprocedures?

- ☐ ja
- ☐ nee

6. Kunt u aangeven hoeveel verzoeken tot vergoeding van kosten in de voorprocedure u in 2003 heeft ontvangen? (zo precies mogelijk)

- ☐ nee
- ☐ ja, nl...

7. Kunt u aangeven hoeveel verzoeken tot vergoeding van kosten in de voorprocedure u tot en met juni 2004 heeft ontvangen? (zo precies mogelijk)

- ☐ nee
- ☐ ja, nl...

8. Hoeveel verzoeken om kostenvergoeding zijn ingewilligd?

- ☐ niet van toepassing ----> vraag 11
- ☐ weet niet
- ☐ (percentage)

9. Op welke kostenposten had de betaalde vergoeding betrekking? (meer antwoorden mogelijk)

- ☐ niet van toepassing
- ☐ weet niet
- ☐ kosten rechtshulp
- ☐ kosten deskundigen etc
- ☐ reiskosten
- ☐ verletkosten

10. Is sprake van een ontwikkeling in het aantal verzoeken om kostenvergoe- ding dat u heeft ontvangen sinds de inwerkingtre- ding van de regeling (maart 2002)?
- ☐ ja, een sterke toename
 - ☐ ja, enige toename
 - ☐ ja, een afname
 - ☐ nee, aantal verzoeken stabiel
11. Heeft u beleid ontwikkeld voor de toetsing van de verzoe- ken om kostenvergoeding op het punt van de wegingsfactoren?
- ☐ nee
 - ☐ ja
12. Indien u een externe hoor- en adviescommissie heeft in- geschakeld, brengt deze dan ook advies uit over het verzoek om kostenvergoeding?
- ☐ niet van toepassing
 - ☐ nee, is niet bevoegd verklaard
 - ☐ ja, in sommige gevallen
 - ☐ ja, in alle gevallen
13. Er kunnen in specifieke gevallen redenen zijn om te voor- komen dat er kostenvergoeding moet worden betaald. Past u de regeling altijd onverkort toe of probeert u het vergoeden van kosten soms te voorkomen?
- ☐ wij passen de regeling onverkort toe
 - ☐ wij trachten het betalen van een kostenvergoeding zoveel mo- gelijk te vermijden door een ruime interpretatie van het criterium 'wegens on rechtmatigheid aan het bestuursorgaan te wijten'
 - ☐ wij vermijden betaling door mogelijk een nieuw primair besluit te nemen
 - ☐ anders, nl...
14. Verstrekt u informatie aan (mogelijke) bezwaarden over de regeling?
- ☐ ja
 - ☐ nee ----> naar 16

15. Hoe/op welk moment verstrekt u informatie over de regeling?

- ☐ in de voorlichtingsfolder over rechtsmiddelen die wij verzenden met de besluiten
- ☐ in de algemene voorlichtingsbrochure over rechtsbescherming
- ☐ bij de ontvangstbevestiging van het bezwaarschrift
- ☐ tijdens de hoorzitting
- ☐ uitsluitend op verzoek
- ☐ anders, nl....

16. Gedurende welke week in augustus/september is een afspraak te maken?

- > Zo mogelijk afspraak maken
- > Zo mogelijk doorkiesnummer noteren